

## ETIOLOGIE PROJEVŮ TRESTNÍHO PRÁVA V EVROPSKÉ UNII

Mgr. PŘEMYSL POLÁK, Ph.D.,

Doc. JUDr. JAROSLAV FENYK, Ph.D.,

### 1. ÚVOD

Pojem „europeizace práva“ je poněkud „nečeské“ vyjádření určitého procesu, v němž se v určité právní oblasti projevuje vliv evropského práva (jako souboru komunitárního a unijního práva) na právní řády členských států. Prostředky, kterými se europeizace v oblasti trestního práva provádí, jsou s ohledem na povahu tohoto práva (především III. pilíř) označovány převážně jako harmonizace (horizontální). Harmonizace trestního práva v rámci EU, jako typický nástroj tzv. III pilíře EU, je však nezřídka fakticky doplňována určitými aspekty asimilace (vertikální) a kooperace, jak bude patrné v následujících výkladech. Jde jednak o evropskou koordinaci úsilí při sbližování příslušné části právních řádů členských států, jednak o promítnutí vůle orgánů Evropských společenství a Evropské unie do těchto právních řádů v rámci tzv. integračního procesu. Protože tento proces v oblasti trestního práva je dynamický, nemělo by patrně smysl se pokoušet o terminologickou diferenciaci. Proto jsme pro něj zvolili pracovní souhrnné označení „europeizace“.<sup>1</sup>

Při přípravě publikace věnované „europeizaci“ trestního práva, jsme se rozhodli představit nejen vlastní vznik a vývoj některých aspektů trestního práva v Evropské unii, ale vytvořit pomůcku, která by čtenáři poskytla určitý sice základní, ale na druhé straně ucelený přehled pramenů, procesů a praxe, který se v této oblasti vyvíjela a stále vyvíjí. Proto úvodní části jsou zaměřeny na obecné otázky evropského práva, ale současně tak připravují čtenáře na následující plynule navazující text věnovaný již samotné „europeizaci“ trestního práva.

### 2. EVROPSKÁ SPOLEČENSTVÍ A EVROPSKÉ UNIE – POJEM, PRÁVNÍ CHARAKTERISTIKA

Pojmem **Evropská společenství** (dále „ES“) označujeme dvě mezinárodní organizace založené smlouvami mezinárodního práva veřejného, a to:

- a) **Evropské společenství** (původně před vstupem Maastrichtské smlouvy v platnost Evropské hospodářské společenství) a

<sup>1</sup> Europeizace trestního práva ostatně navazuje na označení „europeizace“, které je v posledním období používáno i v jiných právních oborech.



## b) Evropské společenství atomové energie (EURATOM),

obě založená Římskými smlouvami z 25. 3. 1957.

Do 23. 7. 2002 se jednalo o tři mezinárodní organizace, ES zahrnovala ještě **Evropské společenství uhlí a oceli** (ESUO) založené Pařížskou smlouvou z 18. 4. 1951, nicméně doba platnosti Pařížské smlouvy uplynula právě dne 23. 7. 2002. Naproti tomu Římské smlouvy jsou uzavřeny na dobu neurčitou.

Právní samostatnost jednotlivých smluv nadále přetrvává, i když na základě Smlouvy o společných orgánech ES z 25. 3. 1957 a Smlouvy o vytvoření společné Rady a společné Komise ES z 9. 4. 1965 mají ES společné orgány. Zakládací smlouvy byly již mnohokrát měněny, a to jednak z důvodu přístupu nových členských států, jednak z důvodu koncepčních změn a doplnění a prohlubování integrace. U druhé ze zmíněných kategorií smluv nutno kromě uvedených smluv o společných orgánech zmínit zejména Jednotný evropský akt z 28. 2. 1986, Maastrichtskou smlouvu (Smlouvu o Evropské unii) ze 7. 2. 1992, Amsterdamskou smlouvu z 2. 10. 1997 a Smlouvu z Nice z 26. 2. 2001. Integraci lze definovat jako spolupráci mezi členskými státy doprovázenou změnami původních státních struktur za účelem dosažení určité jednoty. U EURATOM je oblast integrace jasně vymezena již v názvu smlouvy a stejně tak tomu bylo i u ESUO, naproti tomu Evropské společenství představuje komplexní integraci za účelem vytvoření společného trhu se základními svobodami (volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu).<sup>2</sup>

Shora uvedený pojem mezinárodní organizace neobráží plně právní povahu ES, která bývá charakterizována různými způsoby. Etatická pojetí označují ES za předobraz spolkového státu, funkcionalistické teorie považují ES za účelný svazek funkční integrace, zatímco institucionalistické teorie hovoří o ES jako o silně integrované mezinárodní organizaci. Nejlépe snad vystihuje ne zcela jednotnou právní povahu ES označení mezinárodní supranacionální organizace. Supranacionalita, neboli nadstátnost, znamená přenesení svrchovaných práv státu na jiný subjekt, tedy jakousi vertikální dělbu moci mezi členskými státy a ES (k horizontální dělbě moci na zákonodárskou, výkonnou a soudní dochází uvnitř státu). Kvantitativní rozměr supranacionality je dán rozsahem pravomocí přenesených z členských států na ES. Kvalitativní rozměr supranacionality spočívá zejména v tom, že:

- ES jsou finančně samostatná (mají vlastní zdroje příjmů z cel, DPH, úvěrů apod.),
- orgány ES mají na členských státech autonomní postavení (které jim umožňuje vytvářet politickou a právní vůli a obhajovat společný evropský zájem),
- orgány ES mohou vytvářet právo, které má bezprostřední závaznost nejen vůči členským státům, ale i vůči fyzickým a právnickým osobám a má přednost před národními právy členských států.<sup>3</sup>

**Evropská unie** (dále „EU“) představuje další stupeň integrace členských států ES zavedený Maastrichtskou smlouvou (Smlouvou o EU) ze 7. 2. 1992 s cílem hospodářské, měnové a posléze i politické unie. Předpokladem pro ustavení EU se stal již Jednotný

<sup>2</sup> Blíže viz Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R.: Evropské právo, 1. vydání, Praha, C. H. Beck 1999, str. 24 a n.

<sup>3</sup> Blíže viz Týč, V., Jílek, D.: Základy práva Evropských společenství, MU Brno, PrF, Doplněk, 1993, str. 21 a n.



evropský akt, který inicioval prohloubení integrace. Evropská unie není mezinárodní organizací a nemá právní subjektivitu, jedná se o mechanismus spolupráce představující ojedinělý svazek tří různých celků, tzv. pilířů. I. pilíř tvoří ES, která jsou institucionálním základem a „tvrdým jádrem“ EU. Do II. pilíře spadá společná zahraniční a bezpečnostní politika a do III. pilíře spolupráce v oblasti justice a vnitra. Supranacionalita se omezuje pouze na I. (společensstevní – komunitární) pilíř, zatímco II. a III. pilíř mají mezivládní charakter a v záležitostech těchto pilířů lze rozhodovat jen jednomyslnou dohodou všech členských států. Ustanovení Smlouvy o EU byla dále revidována Amsterdamskou smlouvou a poté Niceskou smlouvou při zachování třípilířové struktury EU.<sup>4</sup>

### 3. EVROPSKÉ PRÁVO

Co lze považovat obecně za „evropské právo“ můžeme popsat různým způsobem. Jako **evropské právo** pro potřeby této publikace chápeme toliko **právo Evropských společenství (tzv. komunitární právo)** a **právo Evropské unie (tzv. unijní právo)**.<sup>5</sup>

### 4. KOMUNITÁRNÍ PRÁVO A JEHO PRAMENY

Komunitární právo (právo ES) je zvláštním právním systémem odlišným jak od mezinárodního, tak od vnitrostátního práva. Komunitární právo je tedy autonomní, což je dáno především supranacionální povahou ES, tj. přenesením svrchovaných práv členských států na ES, což se projevuje zejména v jeho normativních kvalitách charakterizovaných jeho přímým účinkem a předností.

#### A. SYSTÉM KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

Hlavními kategoriemi pramenů komunitárního práva (prvky systému práva) jsou následující.

- a) **Primární právo** – akty členských států, zahrnující zakládací smlouvy a smlouvy, které je mění a doplňují (viz výše).
- b) **Sekundární právo** – akty orgánů ES
- b-a) **Nářízení** je aktem normativní povahy majícím v komunitárním právu obdobné postavení jako zákon ve vnitrostátním právu. Nářízení obecně má přímý účinek – může přímo zavazovat jak členské státy, tak i fyzické a právnické osoby, není tedy třeba je transponovat do vnitrostátního právního řádu a fyzické a právnické osoby se ho mohou přímo dovolávat před vnitrostátními soudy.

<sup>4</sup> Blíže viz dílo uvedené sub 3, str. 23 a n., dále viz Týč, V.: *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*, 2. aktualizované a doplněné vydání, Linde, Praha, 2000, str. 16–17 a 249 a n. a Leger, P.: *Evropské instituce a jejich pravomoc – Soudní dvůr ES a Tribunál první instance – Úloha a kompetence – Řízení před těmito soudními orgány v Aplikace Evropského práva národním soudcem*, Příručky Ministerstva spravedlnosti, Svazek 56, Praha, 1997, str. 6–7.

<sup>5</sup> Viz dílo uvedené sub 2, str. 20.



b-b) **Směrnice** je rovněž aktem normativní povahy, jejími adresáty jsou však pouze členské státy, pro něž je závazná co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volbu prostředků k jeho dosažení ponechává na členských státech. Směrnici je tedy třeba transponovat do vnitrostátního práva, a to ve lhůtě v ní uvedené. Za výjimečných a přesně vymezených podmínek může mít i směrnice přímý účinek (pouze vertikální, tj. vůči státu, nikoli vůči třetím osobám), pokud nebyla ve stanovené lhůtě vnitrostátně provedena.

b-c) **Rozhodnutí** je individuální právní akt, který zavazuje pouze subjekty, kterým je adresováno. Adresáty rozhodnutí mohou být nejen členské státy, ale i jiné subjekty.

b-d) **Doporučení** není normativním právním aktem, jedná se o výzvu, aby členské státy přijaly určité způsoby chování.

b-e) **Stanovisko** rovněž není normativním právním aktem, je pouze vyjádřením názoru určitého orgánu ES.

c) **Externí smlouva** – ES jsou subjektem mezinárodního práva způsobilým brát na sebe mezinárodněprávní závazky. Smlouvy uzavřené ES tvoří od okamžiku své platnosti nedílnou součást komunitárního práva a mohou mít i přímý účinek. Rozlišujeme tři druhy externích smluv:

- smlouvy mezi ES a státy, respektive jinými subjekty mezinárodního práva,
- smlouvy mezi ES a jejími členskými státy na straně jedné a státy, respektive jinými subjekty mezinárodního práva na straně druhé – tzv. smíšené smlouvy,
- smlouvy mezi členskými státy ES a jinými státy, respektive jinými subjekty mezinárodního práva (jedná se o smlouvy uzavřené členskými státy před tím, než se staly členy ES, které obsahově pokrývají otázky, které následně po vstupu do ES začaly spadat do kompetencí ES, jestliže smluvní strany takových smluv nenamítají, aby ES nahradily své členské státy – např. smlouva GATT).

d) **Judikatura Evropského soudního dvora (ESD) a Soudu první instance (SPI)** – komunitární právo je systémem mladým a v jistém smyslu nedokonalým, majícím mezery, které je třeba zaplnit, a proto má judikatura ESD a SPI obrovský význam. Zejména základní otázky aplikace komunitárního práva nebyly zakládacími smlouvami řešeny, a proto byl ESD nucen vypracovat konstrukci přímého účinku a přednosti.

e) **Právní zásady** představují další z prostředků k zaplnění mezer v právu. Tyto zásady vycházejí z různých pramenů:

- ze zásad mezinárodního práva – pouze v omezené míře a pouze z těch, které jsou slučitelné s povahou ES,
- ze zásad vnitrostátního práva – komunitární právo používá zobecněných zásad vnitrostátních práv členských států (např. zásada rovnosti před zákonem, zásada proporcionality apod.),
- ze zásad vyplývajících z ochrany lidských práv a základních svobod – činnost ES má i jistý lidskoprávní rozměr, a proto byly tyto zásady judikaturou ESD, který se inspiroval Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod z r. 1950, zaneseny do komunitárního práva,
- ze zásad odvozených z povahy ES, hospodářského systému stanoveného ve zřizovacích smlouvách a cílů, které sledují orgány ES (zásady svobody, solidarity, jednoty, rovnosti, jednotnosti práva ES apod.).



Prameny komunitárního práva tvoří hierarchii (vztahy mezi prvky systému práva). Na vrcholku pyramidy se nachází primární právo spolu s právními zásadami, v mezystupni externí dohody a pod nimi sekundární právo. Uvnitř sekundárního práva není hierarchie mezi nařízeními a směrnicemi – jde o paralelní nástroje. Nižší stupně hierarchie musí být bezpodmínečně v souladu s vyššími.<sup>6</sup>

## B. PŘÍMÝ ÚČINEK KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

Přímý účinek komunitárního práva znamená, že vnitrostátní subjekt (jednotlivec) se může přímo dovolávat přímo účinné normy, která existuje mimo rámec vnitrostátního práva, a soudní nebo jiný státní orgán je povinen tuto normu na vztahy vůči jednotlivcům bez dalšího aplikovat.<sup>7</sup> Pojem přímého účinku byl vytvořen ESD, zakládající smlouvy jej nedefinují, pouze v článku 249 (dříve 189) Smlouvy o založení ES je přiznána nařízení obecná závaznost a bezprostřední použitelnost. Ve svém rozhodnutí ve věci *Van Gend en Loos* z 5. 2. 1963 ESD konstatoval, že i když komunitární právo zavazuje vlády svých členských států, zakládá rovněž individuální práva jednotlivcům, přičemž soudnictví členských států má za úkol tato individuální práva chránit. V tomtéž rozsudku ESD definoval, za jakých podmínek mohou mít jednotlivá ustanovení Smlouvy o založení EHS (nyní ES) přímý účinek – musí se jednat o ustanovení jasná, bezpodmínečná, jejichž uplatnění není podřízeno vnitrostátnímu aktu a ani takový akt nevyžadují. Tyto podmínky lze použít i pro určení přímého účinku ustanovení jiných pramenů komunitárního práva. Kromě zakládacích smluv mají přímý účinek nařízení, kterým je Smlouvou o založení ES obecně přiznána bezprostřední použitelnost (tento pojem lze považovat za synonymum pojmu přímý účinek), což však neznamená, že každé ustanovení každého nařízení je přímo účinné (aby měla přímý účinek, musí i ustanovení nařízení splňovat uvedené podmínky). Přímý účinek může mít za zmíněných a dalších podmínek i směrnice, respektive její jednotlivá ustanovení (pouze vertikální, tj. vůči státu, nikoli vůči třetím osobám a pouze tehdy, pokud nebyla ve stanovené lhůtě vnitrostátně provedena). Přímý účinek mohou mít rovněž ustanovení externích smluv.<sup>8</sup>

## C. PŘEDNOST KOMUNITÁRNÍHO PRÁVA

Pakliže má komunitární právo přímý účinek v členských státech, je třeba zodpovědět otázku případných kolizí s vnitrostátním právem. ESD tuto otázku vyřešil stanovením přednosti komunitárního práva. To však neznamená přednost celého systému komunitárního práva před celým systémem vnitrostátního práva, přednost se

<sup>6</sup> Pojednání o systému komunitárního práva vychází z přednášky Jeana-Claude Mascleta na semináři Soudce a komunitární právo v květnu 1998 v Praze, Na Květnici, organizovaném v rámci programu Phare Institutem MS ČR ve spolupráci s firmou Sodeteg a Ecole Nationale de la Magistrature, pouze charakteristika nařízení, směrnic a rozhodnutí vychází z díla Týč, V.: *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*, 2. aktualizované a doplněné vydání, Linde, Praha, 2000, str. 54.

<sup>7</sup> Viz Týč, V.: *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*, 2. aktualizované a doplněné vydání, Linde, Praha, 2000, str. 74.

<sup>8</sup> K přímému účinku blíže viz Ludet, D.: *Úloha národního soudce při aplikaci práva Evropského společenství v Aplikace Evropského práva národním soudcem*, Příručky Ministerstva spravedlnosti, Svazek 56, Praha, 1997, str. 53 a n. a dílo uvedené sub 7, str. 74 a n.



projevuje pouze při rozporu konkrétní normy komunitárního práva (lhostejné je, zda jde o primární či sekundární právo nebo o externí dohodu), která má přímý účinek, s konkrétní normou vnitrostátního práva. V rozsudku *Costa vs. ENEL* (č. 6/64) ESD konstatoval, že:

- Smlouva o založení EHS (nyní ES) vytvořila vlastní právní řád integrovaný do právních systémů členských států od jejího vstupu v platnost, který musí soudnictví členských států respektovat,
- logickým důsledkem toho je, že členské státy nemohou upřednostňovat jednostranné pozdější opatření před právním řádem zrozeným ze smlouvy,
- výkon komunitárního práva nemůže postupovat v různých státech rozdílně z důvodu rozdílných národních legislativ.

Ve věci *Simmenthal II* šel ESD ještě dále a dospěl k závěru, že vnitrostátní soudce, pověřený v rámci své kompetence aplikací ustanovení komunitárního práva, má povinnost zajistit plný účinek těchto norem a sám přitom rozhodnout o nepoužití odporujícího ustanovení vnitrostátního práva, byť později přijatého, aniž by musel čekat na odstranění takového ustanovení zákonodárnou cestou nebo jiným ústavním postupem.<sup>9</sup>

## 5. UNIJNÍ PRÁVO A JEHO PRAMENY

Jestliže komunitární právo je právním systémem mladým, platí to o unijním právu dvojnásob. Zatímco o autonomii systému komunitárního práva ve vztahu k mezinárodnímu a vnitrostátnímu není pochyb, a to především díky supranacionalitě ES a z ní plynoucího přímého účinku a přednosti komunitárního práva, nelze totéž říci o unijním právu, které není nadáno těmito kvalitami a u něhož zůstává otázka míry jeho vydělení z mezinárodního práva a případných specifik vůči mezinárodnímu právu.

### A. SYSTÉM UNIJNÍHO PRÁVA

Analogicky komunitárnímu právu můžeme i u unijního práva rozlišit následující hlavní kategorie pramenů unijního práva (prvky systému práva).

- a) **Primární právo** – akty členských států, zahrnující ta ustanovení Smlouvy o EU (nyní ve znění revidované Niceskou smlouvou), která pouze neměň či nedoplňují zakládací smlouvy dvou (původně tří) společenství, tj. články 1–7 a 11–53 Smlouvy o EU.
- b) **Sekundární právo** – akty orgánů EU (v námi sledované trestněprávní oblasti viz dále).
- c) **Externí smlouvy** – článek 24 Smlouvy o EU v záležitostech II. pilíře (hlava V. Smlouvy o EU) a článek 38 téže smlouvy v záležitostech III. pilíře (hlava VI. Smlouvy o EU) dávají možnost, je-li zapotřebí k provedení těchto hlav Smlouvy o EU uzavřít dohodu s jedním nebo více státy nebo mezinárodními organizace-

<sup>9</sup> K přednosti blíže viz dílo uvedené sub 8, str. 55 a n., dílo uvedené sub 7, str. 84 a n. a dílo uvedené sub 2, str. 216 a n.



mi, Radě EU jednomyslně zmocnit předsedajícího, aby, případně s pomocí Komise, zahájil za tím účelem jednání; takové dohody uzavírá jednomyslně Rada EU na doporučení předsedajícího; žádná dohoda nezavazuje členský stát, jehož zástupce v Radě EU prohlásí, že dohoda musí vyhovět ústavně procesním požadavkům jeho státu, přičemž ostatní členové Rady EU se mohou dohodnout na prozatímním provádění dohody. Závaznost a aplikace těchto smluv vyvolávají řadu otázek.<sup>10</sup>

d) **Právní zásady** – ani unijní právo se neobejde bez právních zásad, mezi něž se řadí především zásady právního státu, lidských práv a základních svobod, jak vyplývají především z ústavně právní praxe členských států.

Obdobně jako prameny komunitárního práva tvoří i prameny unijního práva hierarchii (vztahy mezi prvky systému práva), na jejímž vrcholu stojí primární právo spolu s právními zásadami. Z pohledu zásady mezinárodního práva *pacta sunt servanda* se jeví nezbytným, aby v mezistupni stály externí dohody a až pod nimi sekundární právo. Nižší stupně hierarchie musí být bezpodmínečně v souladu s vyššími.<sup>11</sup>

## B. CHARAKTERISTIKA UNIJNÍHO PRÁVA

Pokud jde o jeho vznik a aplikaci, liší se unijní právo od komunitárního práva tím, že Evropská komise zde nemá monopol zákonodárné iniciativy, dále jinými způsoby jeho přijímání a tím, že pravomoc Evropského soudního dvora, ač se v této oblasti stále rozšiřuje, není zcela samozřejmá. Především však ve věcech spadajících do II. a III. pilíře nedochází k delegaci svrchovaných pravomocí na EU, takže supranacionalita se zde neuplatňuje a unijní právo postrádá přímý účinek a přednost, což vede k závěru, že unijní právo má mezinárodně právní charakter. Unijní právo připomíná právo mezinárodní mezivládní organizace (s výhradou, že EU takovou organizací s vlastní právní subjektivitou není), když se nabízí jistá analogie mezi zakládací smlouvou mezinárodní mezivládní organizace a Smlouvou o EU, smlouvami přijímanými v rámci mezinárodní mezivládní organizace a úmluvami III. pilíře (viz dále), jakož i akty mezinárodní mezivládní organizace a sekundárním unijním právem s výjimkou úmluv (viz dále). Vzhledem k omezeným pravomocím Evropského soudního dvora v této oblasti nelze ani očekávat, že by konstrukci přímého účinku a přednosti vytvořil tento soud svým rozhodováním. Přes naznačené rozdíly mezi komunitárním a unijním právem zůstává mezi těmito systémy řada styčných bodů, místy dochází i k jejich prorůstání (např. občanství EU je upraveno v komunitárním právu, náklady na společnou zahraniční a bezpečnostní politiku jsou hrazeny z rozpočtu ES, revize zakládacích smluv ES je možná jen na základě Smlouvy o EU), což předznamenává posun k EU jako jedinému subjektu s jediným právním řádem, který byl završen ve Smlouvě o ústavě pro Evropu (viz dále).<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Blíže viz Balaš, V.: Aplikace mezinárodních smluv uzavíraných v rámci III. pilíře, Právní fórum č. 1/2004, str. 8 a n.

<sup>11</sup> K unijnímu právu a jeho pramenům s výjimkou externích dohod, které byly k pramenům unijního práva zařazeny autory, blíže viz dílo uvedené sub 2, str. 170–173.

<sup>12</sup> K charakteru unijního práva blíže viz dílo uvedené sub 2, str. 221–225.



## 6. EVROPSKÉ PRÁVO, TRESTNÍ PRÁVO A MEZINÁRODNÍ JUSTIČNÍ SPOLUPRÁCE V TRESTNÍCH VĚCECH

Potřeba posílit spolupráci mezi členskými státy EU v trestněprávní oblasti vyplynula především z rozšíření volného pohybu osob, který byl původně vázán na výkon pracovní činnosti či jiné ekonomické aktivity, na další kategorie osob (studenti, důchodci) a následné zavedení občanství EU, které dává každému občanu EU právo na volný pohyb (zahrnující kromě cestování i usazování, koupi nemovitostí, zaměstnání, podnikání, studium apod.) po celé EU bez omezení. S tím souvisí i rušení kontrol na vnitřních hranicích v rámci tzv. Schengenského systému, což kromě skutečné realizace volného pohybu občanů EU znamená nekontrolovaný pohyb příslušníků nečlenských zemí na území členských států EU, které se této spolupráce v rámci Schengenu účastní. Toto rozsáhlé uvolnění pohybu osob v rámci EU má kromě jiných i mimořádný dopad do trestněprávní oblasti, neboť důsledkům volného pohybu, zejména volnému pohybu pachatelů, již nelze úspěšně čelit klasickými prostředky mezinárodní spolupráce v trestních věcech.<sup>13</sup>

Rovněž je třeba za pomoci trestního práva chránit EU, respektive hodnoty, jež představuje, před nejzávažnějšími útoky, které směřují především proti finančním zájmům ES a řádnému fungování jejich orgánů. Tyto útoky spočívají zejména v podvodech postihujících příjmovou i výdajovou část rozpočtu ES a úplatkářství ve vztahu k úředníkům ES či jejich členských států.<sup>14</sup>

Kromě toho si je EU vědoma potřeby boje proti organizovanému zločinu a terorismu, které představují jedny z největších hrozeb současnosti.

Vývoj trestního práva a s ním související vývoj mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU (nejprve mimo rámec EU a poté v rámci EU) lze nejpráhledněji charakterizovat podle jednotlivých období, přičemž hlavní milníky představují data vstupu v platnost Smlouvy o EU (Maastrichtské smlouvy) a Amsterdamské smlouvy a předpokládaný vstup v platnost Smlouvy o ústavě pro Evropu:

- A. Období do založení EU (do 1. 11. 1993 – vstup Smlouvy o EU v platnost)
- B. Období od založení EU do vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost
- C. Období od vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost do předpokládaného vstupu Smlouvy o ústavě pro Evropu v platnost (od 1. 5. 1999)
- D. Období od předpokládaného vstupu Smlouvy o ústavě pro Evropu v platnost.

Vedle časového hlediska se v dalším textu u některých otázek zasahujících do více období uplatňují tzv. exkursy.

Na okraj je třeba poznamenat, že základ justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU stále tvoří úmluvy z této oblasti uzavřené v rámci Rady Evropy (např. Evropská úmluva o vzájemné pomoci ve věcech trestních z 20. 4. 1959, Dodat-

<sup>13</sup> Blíže viz Týč, V.: Co přinesl (a co nepřinesl) Amsterdam, Ročenka evropského práva, Brno, 1997, str. 16 a n.

<sup>14</sup> K podvodům proti rozpočtu Evropské unie blíže viz Delmas-Marty, M. and collective: CORPUS JURIS introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union, Paris, 1997, český překlad Fenyk, J. – Jilek, D., soukr. vydavatelství P. Sypťák, Brno 1998.



kový protokol k této úmluvě ze 17. 3. 1978 a další). Svou povahou se jedná o klasické mezinárodní smlouvy, které stojí mimo evropské právo a jejichž stranami jsou i jiné státy než členské státy EU. Přesto mají tyto smlouvy pro justiční spolupráci v trestních věcech mezi členskými státy EU klíčový význam, o čemž svědčí i skutečnost, že řada z dále zmíněných nástrojů na ně přímo navazuje a rozvíjí je.

#### A. OBDOBÍ DO ZALOŽENÍ EU

##### a) *Obecná charakteristika*

Zintenzivňování justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy tehdejších ES započalo již v sedmdesátých letech a bylo dále posilováno v průběhu let osmdesátých. Tato spolupráce se uskutečňovala mimo ES jako mezivládní spolupráce, v jejímž rámci byly mj. sjednávány úmluvy o evropské politické spolupráci mající povahu smluv mezinárodního práva veřejného. Rovněž byly vytvářeny pracovní skupiny, jejichž úkolem bylo přizpůsobovat a sladovat politiky členských států v této oblasti. Tyto pracovní skupiny v pozměněné podobě nadále fungují v rámci III. pilíře EU.<sup>15</sup>

Již v tomto období začala praxe vydávání různých nepojmenovaných nástrojů (nepojmenovaných proto, že zakládací smlouvy je nedefinují) jako např. rezoluce Rady, závěry Rady, akt Rady, text přijatý Radou a dalších, která pokračovala i po přijetí Smlouvy o EU, která definovala nástroje tzv. III. pilíře, a pokračuje nadále.<sup>16</sup> Význam těchto nepojmenovaných nástrojů lze spatřovat především v rovině faktické, kdy mohou např. předjímat vytvoření pojmenovaného nástroje či přímo řešit některé otázky spíše politické povahy, doporučující a interpretační ve vztahu k pojmenovaným nástrojům.

##### b) *Nejdůležitější právní nástroje*

Ze smluv uzavřených v rámci evropské politické spolupráce lze zmínit následující:

- Úmluva mezi členskými státy Evropských společenství o dvojím postihu z 25. 5. 1987,
- Dohoda o aplikaci Úmluvy Rady Evropy o předávání odsouzených osob mezi členskými státy Evropských společenství z 25. 5. 1987,
- Dohoda mezi členskými státy Evropských společenství o zjednodušení a modernizaci metod předávání žádostí o vydání z 26. 5. 1989,
- Dohoda mezi členskými státy o předávání řízení v trestních věcech ze 6. 11. 1990,
- Úmluva mezi členskými státy Evropských společenství o výkonu cizozemských trestních rozsudků ze 13. 11. 1991.<sup>17</sup>

Zájem členských států o ratifikaci těchto smluv byl minimální, a proto nenabýly většího praktického významu.

<sup>15</sup> Viz dílo uvedené sub 2, str. 677 a n. a Had, M., Pikna, B.: Druhý a třetí pilíř Evropské unie, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, Ústav mezinárodních vztahů, Praha 2001, str. 59–60.

<sup>16</sup> K nepojmenovaným nástrojům III. pilíře viz Pikna, B.: *Acquis communautaire justice a vnitra*, Trestní právo č. 7–8/1998, str. 3.

<sup>17</sup> Texty těchto smluv jsou k dispozici na [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (v části Instituce, Rada EU, Politiky, Konfigurace Rady, Spolupráce v oblastech spravedlnosti a vnitřních věcí, Policejní a justiční spolupráce, Právní nástroje).



Nejvýznamnějším počinem v tomto období bylo uzavření tzv. **Schengenských dohod**, tj. Dohody mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, SRN a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích ze 14. 6. 1985 a Úmluvy k provedení Dohody ze dne 14. 6. 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, SRN a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích z 19. 6. 1990 (**Schengenská prováděcí úmluva**).

Schengenské dohody byly původně klasickými mezinárodními smlouvami, které stály mimo systém evropského práva a svým způsobem obsahově předjímaly vývoj, k němuž později došlo v rámci EU. Jejich smluvními stranami se postupně staly všechny „staré“ členské státy (tj. státy, které byly členy EU před 1. 5. 2004) s výjimkou Irska a Velké Británie. **Protokolem k Amsterdamské smlouvě** byl tzv. **Schengenský systém** (Schengenské dohody, protokoly a dohody o přistoupení k těmto dohodám, rozhodnutí a prohlášení Výkonného výboru ustaveného Schengenskou prováděcí úmluvou a akty k provedení úmluvy vydané orgány, na něž Výkonný výbor přenesl své rozhodovací pravomoci) **začleněn do rámce EU** a v části obsahově spadající do rozšířeného I. pilíře (volný pohyb osob) **inkorporován do Smlouvy o založení ES** a ve zbývajících částech (policejní a justiční spolupráce v trestních věcech) **do Smlouvy o EU**, to vše při respektování toho, že Irsko a Velká Británie nejsou smluvními stranami Schengenských dohod, a zvláštního postavení Dánska. Na místo Výkonného výboru nastoupila Rada EU.

Tento krok se mj. odrazil v tom, že se **změnil právní základ jednotlivých ustanovení Schengenského systému**. Článek 2 odstavec 1 zmíněného Protokolu k Amsterdamské smlouvě uložil Radě EU, aby jednomyslně určila podle příslušných ustanovení smluv právní základ pro všechna ustanovení a rozhodnutí, která tvoří Schengenský systém. Podle navazujících rozhodnutí Rady<sup>18</sup> byly **pro ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech (články 48–69)** určeny jako právní základ **články 31 a 34 Smlouvy o EU**. Článek 31 stanoví, co zahrnuje společný postup při justiční spolupráci v trestních věcech, článek 34 vymezuje právní nástroje III. pilíře (viz dále). Z právních nástrojů III. pilíře nejvíce odpovídá ustanovením Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech (články 48–69) **úmluva podle článku 34 odstavec 2 písmeno d) Smlouvy o EU**, neboť většina těchto ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy je koncipována jakožto doplnění úmluv Rady Evropy o justiční spolupráci v trestních věcech a Schengenská prováděcí úmluva je svou původní povahou mezinárodní smlouvou, navíc úmluvy jsou jediným právním nástrojem III. pilíře podle článku 34 odstavec 2 Smlouvy o EU, jehož ustanovení mohou mít přímý účinek v členských státech.

Ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech (články 48–69), pokud nebyla nahrazena novými právními nástroji (např. evropským zatýkáacím rozkazem – viz dále), jsou závazná a použitelná pro všechny

<sup>18</sup> Rozhodnutí (1999/435/ES) ze dne 20. května 1999 o definici schengenského *acquis* za účelem určení právního základu všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení ES a Smlouvy o EU (Úřední věstník L 176, 10. 7. 1999, str. 1–16) a Rozhodnutí (1999/436/ES) ze dne 20. května 1999, které určuje právní základ všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří schengenské *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení ES a Smlouvy o EU (Úřední věstník L 176, 10. 7. 1999, str. 17–30)



„staré“ členské státy kromě Irska a Velké Británie bezvýjimečně.<sup>19</sup> Vůči Irsku se tato ustanovení nadále neuplatní,<sup>20</sup> pro Velkou Británii jsou tato ustanovení závazná a použitelná s výjimkou článku 60,<sup>21</sup> pro všechny „nové“ členské státy (přistoupivší k EU k 1. 5. 2004) s výjimkou článků 60 a 64<sup>22</sup> a pro Norsko a Island s výjimkou článku 60.<sup>23</sup>

**Články 48–53 Schengenské prováděcí úmluvy představují doplnění Evropské úmluvy o vzájemné pomoci ve věcech trestních z 20. 4. 1959 a Kapitoly II Smlouvy o vydávání a vzájemné pomoci ve věcech trestních mezi státy Beneluxu z 27. 6. 1962 ve znění Protokolu z 11. 5. 1974, přičemž nejsou dotčena širší ustanovení dvoustranných dohod platných mezi smluvními stranami. Na základě článků 49 a 50 dochází k rozšíření použití zmíněných smluv na další druhy řízení (na správní řízení o činech kvalifikovaných jako porušení zákonitosti, jestliže rozhodnutí může dát podnět k řízení před soudem příslušným i pro trestní věci, řízení o odškodnění za neoprávněné trestní stíhání nebo odsouzení a další specifikovaná občanskoprávní řízení a vymezené úkony vykonávacího trestního řízení) a na činy spočívající v porušování právních předpisů v oblasti spotřebních daní, daní z přidané hodnoty a cel. Článek 51 vymezuje maximální možné podmínky přípustnosti žádosti o právní pomoc ohledně prohlídky a zabavení. Článek 52 stanoví možnost přímého zasílání úředních dokumentů poštou osobě, která se nachází na území jiného smluvního státu. Článek 53 dává možnost přímého styku justičních orgánů smluvních stran při předávání žádostí o právní pomoc a odpovědí na ně. Většina těchto ustanovení bude nahrazena Úmluvou o vzájemné pomoci v trestních věcech mezi členskými státy EU z 29. 5. 2000.<sup>24</sup>**

**Články 54–58 Schengenské prováděcí úmluvy formulují princip *ne bis in idem* ve vztahu k cizozemským rozhodnutím. Podle základního pravidla (článek 54) osoba, nad kterou byl vynesena pravomocný rozsudek jednou smluvní stranou, nesmí být pro tytéž činy stíhána jinou smluvní stranou, jestliže byla odsouzena a trest byl vykonán nebo je právě vykonáván, anebo podle zákonů příslušné smluvní strany týkajících se ukládání trestů nemůže být vykonáván.<sup>25</sup> Ze základního pravidla jsou připu-**

<sup>19</sup> Tyto státy byly smluvními stranami Schengenských dohod, zařazením Schengenského systému do rámce EU došlo pouze k modifikaci tohoto závazku. Dánsko si ponechalo zvláštní postavení spočívající v tom, že uplatní-li námitky vůči začlenění kterékoliv části Schengenského systému do komunitárního práva, budou vůči němu tato ustanovení považována za nástroje unijního práva.

<sup>20</sup> Bylo sice vydáno Rozhodnutí Rady (2002/192/ES) ze dne 28. 2. 2002 o žádosti Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* – Úřední věstník L 064, 7. 3. 2002, str. 20–23, v němž Rada EU žádost Irska schválila (podle tohoto rozhodnutí Rady EU se na Irsko vztahují mj. články 48–69 Schengenské prováděcí úmluvy, avšak podmínkou uplatnění těchto ustanovení Schengenského *acquis* vůči Irsku je rozhodnutí Rady o uvedení těchto ustanovení v účinnost, které ve vztahu k Irsku dosud nebylo vydáno

<sup>21</sup> Viz Rozhodnutí Rady (2000/365/ES) ze dne 29. 5. 2000 o žádosti Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* – Úřední věstník L 131, 1. 6. 2000, str. 43–47, v němž Rada EU vyslovila s touto žádostí souhlas, a Rozhodnutí Rady (2004/926/ES) ze dne 22. 12. 2004 o uvedení v účinnost části schengenského *acquis* vůči Spojenému království Velké Británie a Severního Irska – Úřední věstník L 395, 31. 12. 2004, str. 70–80.

<sup>22</sup> Viz článek 3 odstavec 1 a Přílohu I Aktu o podmínkách přistoupení a o úpravách smluv, na nichž je založena EU, který je nedílnou součástí Smlouvy o přistoupení.

<sup>23</sup> Viz Dohodu mezi Radou EU a Republikou Island a Norským královstvím o jejich přidružení k implementaci, aplikaci a vývoji Schengenského *acquis* z 18. 5. 1999 (Úřední věstník L 176, 10. 7. 1999, str. 36–62).

<sup>24</sup> Úřední věstník C 197, 12. 7. 2000, str. 3–23.

<sup>25</sup> Při aplikaci principu *ne bis in idem* v rámci EU nutno rovněž vzít v úvahu závěry rozsudku Evropského soudního dvora z 11. 2. 2003 ve spojených věcech C-187/01 a C-385/01, Gözütok a Brügge.



těny **výjimky z důvodu zachování principu teritoriality** (byl-li trestný čin spáchán zcela nebo zčásti na území daného státu, přičemž ve druhém případě výjimka neplatí, byl-li čin spáchán částečně na území státu, který vynesl rozsudek) a **principu ochrany** (byl-li trestný čin namířen proti bezpečnosti daného státu nebo jiným stejně zásadním zájmům nebo byl-li spáchán veřejným činitelem tohoto státu za porušení jeho služebních povinností) (článek 55). Tyto výjimky se neuplatní automaticky, ale podle znění ustanovení článku 55 na základě prohlášení smluvního státu učiněného při ratifikaci, přijímání nebo schvalování Schengenské prováděcí úmluvy. Je-li zahájeno další soudní řízení proti osobě, která již byla za tytéž činy pravomocně odsouzena jinou smluvní stranou, musí být podle článku 56 z uloženého trestu odečtena doba odnětí svobody vykonaná pro dané trestné činy na území jiné smluvní strany. V souladu s možnostmi stanovenými vnitrostátními předpisy budou brány v úvahu i jiné tresty než odnětí svobody. Článek 58 upřednostňuje širší vnitrostátní ustanovení.

**Články 59–66 Schengenské prováděcí úmluvy doplňují Evropskou úmluvu o vydávání z 13. 9. 1957** a Kapitulu I Smlouvy o vydávání a vzájemné pomoci ve věcech trestních mezi státy Beneluxu z 27. 6. 1962 ve znění Protokolu z 11. 5. 1974, přičemž nejsou dotčena širší ustanovení dvoustranných dohod mezi smluvními stranami. Tato ustanovení umožňují, obdobně jako ustanovení o vzájemné pomoci, **širší použití příslušných úmluv** (viz dílčí omezení principu oboustranné trestnosti v článku 62 odst. 1, 2, rozšíření vydávání i na **daňové a celní delikty v oblasti spotřebních daní, daně z přidané hodnoty a cel** dle článku 63). Článek 65 stanoví pro předávání žádostí o vydání osob a jejich přepravu **meziministerský styk**, přičemž použití diplomatické cesty je rovněž možné. Článek 66 obsahuje stručnou úpravu **zkráceného (zjednodušeného) vydávacího řízení**. Nicméně **s ohledem na nahrazení vydávacího řízení předáváním na základě evropského zatýkacího rozkazu<sup>26</sup> lze tato ustanovení využít omezeně.**

**Články 67–69 Schengenské prováděcí úmluvy doplňují Úmluvu Rady Evropy o předávání odsouzených osob z 21. 3. 1983.** Tato ustanovení dopadají na případy, kdy se státní občan jedné smluvní strany, nad nímž byl na území jiné smluvní strany vynešen trest odnětí svobody či jiné ochranné opatření omezující osobní svobodu, útekem do své vlasti vyhnul výkonu tohoto trestu či ochranného opatření (což při volném pohybu osob v rámci EU není nijak složité). V takovém případě může odsuzující stát požádat domovský stát uprchlé osoby, pokud se tato zdržuje na jeho území, o převzetí výkonu trestu či ochranného opatření (článek 68 odstavec 1). K předání výkonu rozsudku není třeba souhlasu odsouzené osoby a použijí se na něj analogicky ustanovení Úmluvy Rady Evropy o předávání odsouzených osob z 21. 3. 1983 (článek 69). Na žádost dožadující smluvní strany může dožádaná strana v době, než obdrží listiny zdůvodňující žádost o převod výkonu rozsudku a než o takové žádosti rozhodne, vzít odsouzenou osobu do vazby nebo učinit jiná opatření k zajištění její přítomnosti na svém území.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Rámcové rozhodnutí Rady (2002/584/SVV) ze dne 13. 6. 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy – Úřední věstník L 190, 18. 7. 2002, str. 1–18.

<sup>27</sup> Blíže k ustanovením Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech viz Polák, P.: Závaznost a použitelnost ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy o justiční spolupráci v trestních věcech pro ČR, Právní fórum č. 4/2004, str. 140 a násl.



### c) Shrnutí

Celkově lze říci, že společným rysem právních nástrojů tohoto období je bezprostřední navázání na stávající právní nástroje v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech vytvořené v rámci Rady Evropy a snaha o jejich rozvinutí a přizpůsobení potřebě reagovat na bezpečnostní rizika volného pohybu osob. U Schengenské prováděcí úmluvy byla tato snaha úspěšná, Schengenská prováděcí úmluva přinesla sice zdánlivě dílčí, ale pro praxi velmi důležité úpravy (zejm. možnost přímého zasilání písemností poštou či možnost přímého styku, rozšíření možnosti vydání, zjednodušené vydávací řízení, možnost předání výkonu trestu bez souhlasu odsouzeného) a co je třeba zvláště ocenit, je úprava principu *ne bis in idem* ve vztahu k cizozemským rozhodnutím. I když jsou ustanovení Schengenské prováděcí úmluvy postupně nahrazována, v některých ohledech stále představují cenný základ spolupráce.

## B. OBDOBÍ OD ZALOŽENÍ EU DO VSTUPU AMSTERDAMSKÉ SMLOUVY V PLATNOST

### a) Obecná charakteristika

Pro rozvoj justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU měla mimořádný význam Smlouva o EU (Maastrichtská smlouva), která vstoupila v platnost 1. 11. 1993 a která založila EU, mezi jejímiž cíli výslovně v článku B zmínila rozvíjení těsné spolupráce v oblasti justice a vnitra. Spolupráce v oblasti justice a vnitra tvořila III. pilíř EU, jehož obsah (hlava VI. Smlouvy o EU – článek K a násl.) vymezil článek K.1 těmito devíti oblastmi:

- azylová politika,
- pravidla upravující překračování vnějších hranic členských států a provádění kontrol na nich,
- přístěhovalecká politika a politika týkající se státních příslušníků třetích zemí,
- boj proti drogové závislosti, pokud není pokryt ustanoveními odrážek 7–9,
- boj proti podvodům v mezinárodním měřítku, pokud není pokryt ustanoveními odrážek 7–9,
- justiční spolupráce v občanskoprávních věcech,
- justiční spolupráce v trestněprávních věcech,
- celní spolupráce,
- policejní spolupráce.

Účelem spolupráce v těchto oblastech bylo podle článku K.1 dosažení cílů EU, obzvláště volného pohybu osob.

Významným faktem bylo, že Maastrichtská smlouva v článku K.3 odstavec 2 výslovně upravila **druhy právních nástrojů III. pilíře**. Společné těmto nástrojům III. pilíře dle Maastrichtské smlouvy bylo, že šlo (kromě úmluv, u nichž akt Rady pouze stanovil, že úmluva je vypracována, a doporučil ji k podpisu) o akty Rady EU, které byly s výjimkami dále uvedenými přijímány jednomyslně (dle článku K.4 odstavec 3) a v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech pouze z iniciativy členských států. Tyto akty představují spolu s novými nástroji III. pilíře dle Amsterdamské smlouvy (viz dále) tzv. sekundární unijní právo (viz výše). Jedná se o následující akty:



- a) **Společné postoje** dle článku K.3 odstavec 2 písmeno a), které členské státy dle článku K.5 hájí v rámci mezinárodních organizací a na mezinárodních konferencích, jichž se účastní. Z toho vyplývá povaha společných postojů jakožto aktů stanovících priority a stanoviska, což je řadí spíše mezi akty mající toliko politickou závaznost a nepřímý právní význam, i když někteří autoři je považují za právní akty, které mají doporučující charakter.<sup>28</sup>
- b) **Společné postupy** (někdy se překládají též jako **společné akce**) dle článku K.3 odstavec 2 písmeno b), pokud s ohledem na rozměr či účinky tohoto zamýšleného postupu lze dosáhnout cílů EU lépe než postupem jednotlivých členských států. Tato charakteristika společných postupů uvedená přímo ve smlouvě připouští různé výklady ohledně jejich právní závaznosti. Domníváme se, že aby bylo možno daného cíle dosáhnout lépe společným postupem na úrovni EU, musí tento být vždy právně závazný. Někteří autoři zastávají názor, že má-li společný postup mít závazné účinky, musí to být vždy Radou výslovně stanoveno, přičemž v těchto případech se jedná zpravidla o právně závazná rozhodnutí.<sup>29</sup> V praxi byl společný postup poměrně hojně využívaným nástrojem, pravděpodobně díky větší pružnosti oproti úmluvám. Společné postupy zpravidla obsahují implementační ustanovení, kdy obvykle Rada po uplynutí určité doby vyhodnocuje, na základě zpráv od členských států, jakým způsobem byl společný postup naplněn, nicméně praktická vynutitelnost společných postupů je pochybná, neboť zůstává otázkou, zda a kdo by mohl naplnění těchto aktů vynucovat, když Evropský soudní dvůr neměl a ani po Amsterdamu nemá v tomto směru žádné přímé pravomoci.<sup>30</sup>
- c) **Úmluvy** podle článku K.3 odstavec 2 písmeno c), které může, aniž by byl dotčen článek 220 Smlouvy o založení Evropského společenství, Rada EU vypracovat a doporučit členským státům k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy. Tyto úmluvy svou povahou představují klasické mezinárodní smlouvy, které se podobají mezinárodním smlouvám vypracovaným v rámci mezinárodní mezivládní organizace. Určitým specifikem oproti běžným mezinárodním smlouvám je v článku K.3 odstavec 2 písmeno c) výslovně zmíněná možnost stanovit v těchto úmluvách, že Evropský soudní dvůr má pravomoc vykládat jejich ustanovení za podmínek jimi stanovených.
- d) **Opatření k uskutečnění společného postupu** podle článku K.3 odstavec 2 písmeno b), o nichž může Rada rozhodnout, že budou přijímána kvalifikovanou většinou.
- e) **Opatření k provedení úmluv** dle článku K.3 odstavec 2 písmeno c), která, nestanoví-li úmluvy jinak, budou v rámci Rady přijata dvoutřetinovou většinou smluvních stran.
- Oba druhy opatření představují odvozené právní akty závazné povahy, které musí být plně v souladu s akty, od nichž jsou odvozeny.

<sup>28</sup> Viz dílo uvedené sub 2, str. 172.

<sup>29</sup> Viz dílo uvedené sub 2, str. 681.

<sup>30</sup> Viz Píkna, B.: Evropské právo se zaměřením na justici a vnitřní věci, Policejní akademie ČR, Praha 2000, str. 39.



I když zavedení těchto právních nástrojů znamenalo nemalý pokrok, jejich fungování se neobešlo bez problémů. U společných postojů a společných postupů zůstala spornou jejich právní povaha, když někteří autoři zastávají názor, že tyto akty jsou vždy právně závazné, neboť spadají do jednotného institucionálního rámce EU a musí být přijímány jednomyslně, jiní tvrdí, že posouzení právní závaznosti těchto aktů závisí na podstatě a obsahu každého dokumentu, poměrně rozšířené je však také stanovisko, že tyto akty mají čistě mezivládní povahu, nemají žádné závazné právní účinky a jako takové se velmi neliší od dokumentů typu *soft law* přijímaných bez formálního postupu dle článku K.3. Slabinou úmluv pak byla délka ratifikačních procedur v jednotlivých členských státech.<sup>31</sup>

## Exkurs I. – Účinky komunitárního práva na trestní právo

Jak bylo shora uvedeno, spolupráce v oblasti justice a vnitra spadá do III. pilíře EU. Přesto ani I. pilíř nezůstává zcela bez vlivu na trestněprávní oblast. G. J. M. Corstens rozlišuje pozitivní a negativní účinky komunitárního práva na trestní právo.<sup>32</sup> **Pozitivní účinky** vycházejí ze skutečnosti, že ES obecně postrádají *mécanisme intégral d'exécution* a výkon komunitárního práva téměř vždy závisí na národních právech členských států. Obecný základ těchto pozitivních účinků poskytuje článek 10 Smlouvy o založení ES, který stanoví, že členské státy učiní veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají z této smlouvy nebo jsou důsledkem činnosti orgánů ES; usnadňují mu plnění jeho úkolů; zdrží se jakýchkoli opatření, jež by mohla ohrozit uskutečnění cílů této smlouvy. Užití trestního práva je dosahováno trojí metodou – národní, smíšenou a komunitární.

**Národní metoda** spočívá v tom, že národní trestní právo postihuje porušení komunitárního práva, ačkoli závazek trestat porušení příslušného ustanovení komunitárního práva není komunitárním právem výslovně stanoven. Princip asimilace a požadavek trestat porušení komunitárního práva účinnými, přiměřenými a odstrašujícími sankcemi, jak byly dovozeny judikaturou Evropského soudního dvora,<sup>33</sup> nenechávají členským státům úplnou volnost ve volbě postihu porušení komunitárního práva. **Smíšená metoda** znamená, že na úrovni komunitárního práva je víceméně výslovně stanoveno, že porušení ustanovení komunitárního práva musí na národní úrovni odpovídat trestněprávní postih (viz např. článek 30 Statutu Evropského soudního dvora – křivá výpověď před Evropským soudním dvorem). **Komunitární metoda** se uplatňuje v souěžním právu; trestní postih je stanoven a aplikován na komunitární úrovni. Ačkoli článek 15 odstavec 4 Nařízení ES č. 17/62<sup>34</sup> stanoví, že sankce ukládané Komisí za jednání ve shodě podle odstavců 1 a 2 téhož článku nejsou trestněprávní povahy, ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze takové pokuty považovat za trestní sankce.<sup>35</sup>

**Negativní účinky** komunitárního práva na trestní právo nastávají tehdy, když se ustanovení národního trestního práva dostane do rozporu s ustanovením komunitárního práva (viz výše přímý účinek a přednost komunitárního práva).

<sup>31</sup> Viz dílo uvedené sub 30, str. 40.

<sup>32</sup> K pozitivním a negativním účinkům komunitárního práva na trestní právo a národní, smíšené a komunitární metodě blíže viz Corstens, G. J. M.: *Criminal Law in the First Pillar?*, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 11/1, 2003, str. 132–133.

<sup>33</sup> Viz závěry rozsudku Evropského soudního dvora z 21. 9. 1989 ve věci 68/88, Komise ES v. Řecko (tzv. „Yugoslavian Maize Case“).

<sup>34</sup> Úřední věstník P 013, 21. 2. 1962, str. 204–211

<sup>35</sup> K judikatuře Evropského soudu pro lidská práva ohledně autonomního výkladu pojmu „trestní“ blíže viz Repík, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*, Orac, Praha, 2002, str. 103 a násl.



Specifické ustanovení, mající vztah k trestněprávní oblasti, představoval článek 209a zařazený do Smlouvy o založení ES Maastrichtskou smlouvou. Tento článek zatím jen velmi nesměle zahájil pronikání ochrany finančních zájmů ES jakožto významné části spolupráce členských států v trestních věcech do sféry práva ES. Článek 209A pouze zavazoval členské státy učinit stejná opatření, aby čelily machinacím postihujícím finanční zájmy ES, která činí, když čelí machinacím postihujícím jejich vlastní finanční zájmy (tedy asimiloval finanční zájmy ES do jejich vlastních finančních zájmů), dále pak koordinovat svou činnost zaměřenou na ochranu finančních zájmů ES proti machinacím a za tím účelem s podporou Komise organizovat úzkou a pravidelnou spolupráci mezi příslušnými útvary státní správy. Na tento článek však bohužel nenavázala prováděcí úprava.

Ustanovení článku 209A Smlouvy o založení ES podstatným způsobem doplnila Amsterdamská smlouva. V amsterdamském znění nese tento článek číslo 280. Původní ustanovení článku 209A v podstatě zůstala zachována jako odstavce 2 a 3 článku 280. Nový odstavec 1 článku 280 Smlouvy ES nastoluje požadavek efektivity opatření ES a členských států podle tohoto článku, která mají čelit podvodům a jiným protiprávním jednáním postihujícím finanční zájmy ES, když výslovně vyžaduje, aby tato opatření měla odstrašující účinek a byla schopna zajistit v členských státech efektivní ochranu. Podle odstavce 4 tohoto článku přijímá Rada po konzultaci s Účetním dvorem kvalifikovanou většinou (při spolurozhodování Evropského parlamentu) nutná opatření k předcházení a potírání podvodů postihujících finanční zájmy ES. Použití trestního práva hmotného a procesního členských států není těmito opatřeními dotčeno. Podle odstavce 5 předkládá Komise ve spolupráci s členskými státy Radě a Evropskému parlamentu zprávu o opatřeních, která byla přijata k provedení tohoto článku. Asimilace tak byla doplněna přímým vtažením orgánů ES do boje proti podvodům a jiným protiprávním jednáním postihujícím finanční zájmy ES. Přímě ES nyní mohou přijímat opatření předcházející a potírající tato protiprávní jednání, a to dokonce kvalifikovanou většinou v Radě a při větším zohlednění role Evropského parlamentu a zainteresování Účetního dvora oproti dřívějšímu postupu podle článku 235 (nyní 308) Smlouvy o založení ES, přičemž efektivita těchto opatření vyžadovaná podle odstavce 1 článku 280 bude sledována postupem podle odstavce 5 tohoto článku.<sup>36</sup> Výraz užitý v článku 280 odstavce 4 Smlouvy ES „opatření nutná k předcházení a potírání podvodů“, která současně podle odstavce 1 téhož článku mají mít odstrašující účinek a zajistit v členských státech efektivní ochranu, nepochybně zahrnuje i trestněprávní opatření a tím zakládá trestněprávní pravomoc ES. Tato pravomoc je však značně omezena požadavkem vysloveným v téže odstavci, že použití trestního práva hmotného a procesního členských států nesmí být těmito opatřeními dotčeno.<sup>37</sup>

### *b) Nejdůležitější právní nástroje*

Zcela zásadním právním dokumentem z tohoto období, upravujícím ochranu finančních zájmů ES, se stala **Úmluva o ochraně finančních zájmů Evropských společenství**<sup>38</sup> ze dne 26. 7. 1995.<sup>39</sup> Jde o jeden z přímých projevů „europeiza-

<sup>36</sup> Viz White, S.: Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight against Fraud and Corruption, Kluwer Law International, Hague, London, Boston 1998, str. 189–191.

<sup>37</sup> K názorům na to, zda a v jakém rozsahu článek 280 Smlouvy ES zakládá trestněprávní pravomoc ES, blíže viz Delmas-Marty, M., Vervaele, J. A. E. (eds.): The implementation of the Corpus Juris in the Member States, Volume I, Intersentia, Antwerpen, Groningen, Oxford, 2000, str. 369–394. Obecně lze říci, že většina autorů zde připouští trestněprávní pravomoc ES na základě článku 280 Smlouvy ES, nicméně ohledně rozsahu a významu omezení této pravomoci požadavkem, aby opatřeními ES nebylo dotčeno použití trestního práva hmotného a procesního členských států nepanuje jednotný názor.

<sup>38</sup> Pod označením „finanční zájmy ES“ je třeba rozumět výdaje a příjmy pocházející z rozpočtů ES, jakož i výdaje a příjmy, které jsou spravovány přímo nebo na základě pravomoci delegované Společenstvím a jeho orgány nebo institucemi. Jedná se zejména o prostředky typu předvstupních fondů (PHARE, SAPARD, ISPA) a povstupních fondů (strukturální fond, fond soudržnosti, sociální fond, atd.)

<sup>39</sup> Úřední věstník C 316, 27. 11. 1995, str. 49 a n.



ce“ trestního práva. Význam úmluvy spočívá především v tom, že zakotvuje povinnost členských států promítnout do své trestněprávní úpravy širokou definici podvodu proti finančním zájmům ES<sup>40</sup> a treatat tato jednání účinnými, přiměřenými a odstrašujícími sankcemi. Úmluva dále určuje pravidla pro stanovení jurisdikce členských států ve vztahu k těmto jednáním a rovněž obsahuje ustanovení a o vydávání, justiční spolupráci a principu *ne bis in idem* ve vztahu k těmto jednáním. Úmluva vstoupila v platnost po ratifikaci všemi členskými státy dnem 17. 10. 2002.

Protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES z 27. 9. 1996<sup>41</sup> se zaměřuje především na stanovení povinnosti zavést trestný čin úplatkářství. Protokol o výkladu Úmluvy o ochraně finančních zájmů Evropským soudním dvorem v rámci řízení o předběžné otázce z 29. 11. 1996<sup>42</sup> stanoví pro členské státy možnost přijetí pravomoci Evropského soudního dvora vykládat Úmluvu v rámci řízení o předběžné otázce. Druhý protokol k Úmluvě o ochraně finančních zájmů ES z 19. 6. 1997<sup>43</sup> předpokládá zejména zavedení postihu praní peněz a účinné odpovědnosti právnických osob za kriminální jednání podvodného nebo korupčního charakteru.

## Exkurs II. – Corpus Juris a ochrana finančních zájmů Evropských společenství

Na základě požadavku Evropské komise a Evropského parlamentu, ve snaze zlepšit ochranu finančních prostředků ES byla v první polovině 90. let ustavena pracovní skupina v níž byli zastoupeni významní představitelé trestního práva v jednotlivých členských státech (nikoli však ve všech). Pracovní skupina pod vedením profesorky pařížské Sorbonny Mireille Delmas-Marty jako celek dospěla ke kategorickému požadavku vypracovat návrh trestněprávního opusu označeného jako Corpus Juris<sup>44</sup> a zřídit tzv. Evropskou justiční oblast v trestních věcech (European Judicial Area).<sup>45</sup> Projekt je jakýmsi velmi schematickým „modelovým“<sup>46</sup> trestním zákoníkem i trestním řádem v oblasti ochrany finančních zájmů ES. Počítalo se zde zejména se **zavedením principu evropské (trestní) teritoriality** jako předpokladu fungování Evropské justiční oblasti ve věcech trestních.

<sup>40</sup> Definice „podvodu“ je však jiného typu, než jsme v našem právu v případě podvodných jednání zvyklí používat. Podvod zde je překladem slova „fraud“, což ve francouzštině, ale i angličtině může znamenat pojem širší než jen úmyslné jednání a tak ve skutečnosti definice zahrnuje i určité formy nedbalostního zavinění. Tento druh protiprávního jednání je třeba odlišovat od tzv. nesrovnalostí (irregularities) při nakládání s prostředky pocházejícími z rozpočtů ES a jejichž definice je uvedena především v nařízení č. 2988/95 (čl. 1), a které mají mnohem širěji formulovanou „skutkovou podstatu“ a přitom nemusí jít o trestný čin.

<sup>41</sup> Úřední věstník C 313, 23. 10. 1996, str. 2 a n.

<sup>42</sup> Úřední věstník C 151, 20. 5. 1997, str. 2 a n.

<sup>43</sup> Úřední věstník C 221, 19. 7. 1997, str. 12 a n.

<sup>44</sup> Označení Corpus Juris je „anglikanismus“ latinských slov Corpus Iuris, ale byl všeobecně přijat jako pracovní název a pod tímto označením (s dodatkem „2000“ u novelizované verze) setrval dodnes. Delmas – Marty, M. a kol.: Corpus Juris, Překlad původního textu pro české vydání Fenyk, J.-Jílek, D., Vydavatelství Sypťák, Brno 1998.

<sup>45</sup> Zřízení Evropské justiční oblasti není původním projektem Evropské unie, ale jde o terminologii, se kterou již z iniciativy francouzského prezidenta V. G. d'Estainga pracovala od r. 1977 Rada Evropy a směřovalo kromě šíření myšlenek právního státu, ochrany lidských práv a základních svobod i proti různým formám přes-hraniční kriminality v členských státech Rady Evropy. Obsahově se však oba projekty liší, protože integrační prostředí Evropské unie je příznivější, i když na dřívější, zejména smluvní, podklad mezinárodní justiční spolupráce (mnohostranné úmluvy Rady Evropy) navazuje. K tomu srov. též čl. 61 (ex čl. 73i) Smlouvy, který předpokládá opatření na úseku policie a justiční spolupráce v trestních věcech a vysokou úroveň bezpečnosti zajištěnou prevencí a postihem trestných činů v rámci EU v souladu se Smlouvou) a řadu dalších harmonizujících postupů v těchto sférách (čl. 30, 31, 65 atd.).

<sup>46</sup> Je třeba mít neustále na paměti, že jde o pouhý projekt, který nemá ambice být přijat v podobě evropského zákoníku. Jde o určitou komplexní analýzu možností v dané etapě vývoje ES/EU.



„Evropská trestněprávní justiční oblast“ má být založena na trestně právní jurisdikci společné členskými státy Evropské unie ve vztahu k osmi trestným činům poškozujícím finanční zájmy ES, které Corpus Juris navrhuje implementovat do národního práva. Zdá se, že tato ustanovení navrhovaná k implementaci jsou dokonce širší než ta, s nimiž počítají mezivládní úmluvy, resp. protokoly o ochraně finančních zájmů, zmíněné v předchozím textu.

Projekt „Evropské (trestněprávní) justiční oblasti“ se v procesní části oprostuje od potíží, jež jsou dosud svázány pravidly justiční spolupráce, kdy spolupracují justiční orgány v zásadě prostřednictvím určitých ústředních (Ministerstvo spravedlnosti nebo generální prokuratura, apod.) nebo diplomatických úřadů. „Evropská justiční oblast“ účelově usnadňuje vyšetřování a trestní stíhání skutků zaměřených proti ES, jakož i výkon rozhodnutí o trestních věcech.

Corpus Juris byl od počátku koncipován jako opus obsahující **hmotněprávní část** a část, která by hmotněprávní instituty uváděla v život – **procesní**. Obě části jsou strukturovány do skupin, podle toho, kterou zásadu trestního práva skupiny naplňují. Tyto zásady jsou zásada legality, zásada zavinění, zásada přiměřenosti trestu, jakož i zásada evropské teritoriality, zásada soudního přezkumu, zásada kontradiktorního řízení a zásada subsidiarity národního práva.

Hmotněprávní část vycházela z pojetí ochrany finančních zájmů ES z první poloviny devadesátých let a v zásadě se v ní odrážejí i požadavky Úmluvy o ochraně finančních zájmů ES z r. 1995, resp. dokumenty a rozhodnutí této úmluvě bezprostředně předcházející.<sup>47</sup> Odráží se v nich zejména zásady **asimilace**, **kooperace** a **harmonizace**, o čemž se blíže vyjadřujeme dále.

V této části můžeme především najít skupinu osmi skutkových podstat trestných činů proti finančním zájmům ES (podvod proti rozpočtu ES, podvod ve sféře volné soutěže, korupce, zneužití úřední povinnosti, zpronevěra, vyžehnutí služebního tajemství, praní a přechovávání majetkových hodnot získaných z nepoctivých zdrojů a zločinné spolčení). Dále se hmotněprávní část věnuje základům trestní odpovědnosti (zavinění, omyl, individuální trestní odpovědnost, trestní odpovědnost vedoucího obchodní společnosti, trestní odpovědnost právnických osob). Závěr této části tvoří pojednání o druzích trestů a způsobu jejich ukládání.

Procesní část definuje zásadu evropské teritoriality, postavení a organizaci úřadu Evropského veřejného žalobce, jeho působnost při trestním stíhání, zastupování obžaloby před národními soudy, místní příslušnost, přezkumnou povinnost soudu, rozsudek, opravné prostředky (odvolání k Evropskému soudnímu dvoru) a základní zásady řízení kontradiktorního typu (práva obviněného, práva Evropské komise jako poškozeného, definice důkazního břemene, přípustnost důkazů, veřejnost řízení a ochrana osobních údajů). Zdůrazňuje se subsidiarita národního práva.

Naplnění zásady evropské teritoriality podle názorů expertů vyžaduje zřízení úřadu Evropského veřejného žalobce – prokurátora (European Public Prosecutor). Ten má být vybaven identickými – operačními pravomocemi ve všech členských státech. Jeho úřad by měl být decentralizován (Evropský prokurátor v Bruselu a delegování náměstci v členských státech) a pracovat v součinnosti s vnitrostátními žalobci. Úřad evropského prokurátora by měl být tedy orgánem Evropského společenství, odpovědným za vyšetřování, trestní stíhání, podání obžaloby, zastupování obžaloby v hlavním líčení a výkon rozsudků, týkajících se taxativně definovaných trestných činů proti financím Evropských společenství. Trestní stíhání by bylo ovládáno zásadami legality a vyšetřovací.<sup>48</sup> Měl by být orgánem nezávislým jak na národních orgánech, tak na orgánech Společenství, ale současně by měl spolupracovat s příslušnými orgány členských zemí

<sup>47</sup> Srov. např. Rapport sur l'application de l'article 209A du Traité sur l'Union européenne, Brusel, listopad 1995, srov. však i rozhodnutí ESD ozn. jako „Yugoslavian Maize Case“ č. 68/88

<sup>48</sup> Na potřebnosti zásady legality jako harmonizačního prostředku se shodli téměř všichni experti. Připravovaný věcný záměr rekodifikace trestního práva procesního v České republice jde směrem opačným.



a dokonce některé jeho pravomoci by měly být přeneseny na národní žalobce. Zastupování veřejné žaloby by ovšem neprobíhalo před „Evropským soudem“ ale před příslušným soudem národním. O základních lidských právech a svobodách v průběhu přípravného řízení (příkaz k zatčení, atd.) by rozhodoval „soudce svobod.“<sup>49</sup>

Podle zpracovaného záměru by se trestněprávní jurisdikce a výkon pravomocí orgánů činných v trestním řízení měl, i přes existenci „centrálního“ veřejného žalobce, uskutečňovat v prostoru státního území každého členského státu EU, přestože byla současně konstatována rozdílnost v právních systémech daná historicko-právními kořeny, jakož i dalšími okolnostmi. Nejednotnost se projevuje i v zákonných definicích skutkových podstat trestných činů či správních deliktů, trestněprávní odpovědnosti, procesních předpisech, dokazování a reciproční justiční pomoci. Takový byl i výsledek analytické činnosti odborných podskupin. Navzdory právním překážkám navrhla pracovní skupina v r. 1995 určité postupy, jak dosáhnout účelu „Evropské právní oblasti“ v trestních věcech. Zvolenými prostředky se staly zásady asimilace, kooperace a harmonizace, které byly víceméně účelově vztaženy i na oblast trestního práva.

**Princip asimilace** byl původně součástí ustanovení prvního odstavce čl. 209a (dnes čl. 280) Smlouvy o založení ES. V prvním odstavci ustanovení se uvádí: „Členské státy přijmou stejná opatření, aby čelily podvodům postihujícím finanční zájmy Společenství, taková, která činí, když čelí podvodům postihujícím vlastní finanční zájmy“. Ustanovení přitom neurčuje druh opatření. Může se jednat především o oblast legislativní a soudní. Čl. 209a zdůrazňuje toliko totožnost opatření členských států, která mají dosáhnout určeného výsledku. Princip asimilace vyniká formulační implementační jednoduchostí, avšak spíše působí jako aplikační vektor, neboť nezaručuje účinnost trestně právních systémů člena ES.

**Princip kooperace** vyjadřoval druhý odstavce čl. 209a Smlouvy, když stanovil: „Aniž by byla dotčena jiná ustanovení této smlouvy, členské státy koordinují svou činnost na ochranu finančních zájmů Společenství proti podvodům.“

Třebaže, jak praví odborná zpráva, má spolupráce řadu předností a je často uváděna jako nutný instrument zprostředkování vnitrostátní a komunitární účinnosti, jak mařit trans-nacionální podvod a organizovanou finanční zločinnost, ukazuje se, že mezinárodněprávní mechanismus kooperace trpí omezeními. To zřetelně naznačuje nízký počet ratifikací mezinárodních smluv uzavřených v rámci justiční spolupráce, dále tzv. Evropské politické spolupráce či v mezích tzv. Schengenské oblasti. Právě smlouvy sjednané uvnitř „Evropské politické spolupráce“ vyžadují ratifikaci všech členských států EU, aby vstoupily v platnost.

Amsterdamská smlouva, jak už bylo shora uvedeno, uvedené úvahy promítla do ustanovení čl. 280. Podle tohoto ustanovení „Společenství a členské státy musí čelit podvodům a jakýmkoli jiným ilegálním aktivitám útočícím na finanční zájmy Společenství prostřednictvím prostředků, které budou přijaty v souladu s tímto článkem a budou působit jako odstrašující tak, aby poskytl účinnou ochranu v členských státech. Členské státy mají přijmout rovněž opatření čelící podvodům ve stejném rozsahu jako Společenství. Členské státy musí koordinovat jejich postupy zajišťující ochranu finančních zájmů Společenství proti podvodům. Za tímto účelem musí organizovat společně s Komisí úzkou a pravidelnou spolupráci mezi příslušnými orgány. Rada Evropské unie ve smyslu čl. 251 po projednání s Účetním dvorem ES musí přijmout nezbytná opatření v oblasti prevence a boji proti podvodům útočícím na finanční zájmy Společenství, aby byla poskytnuta efektivní a odpovídající ochrana v členských státech. Tato opatření se nebudou týkat použití národního trestního práva nebo národního výkonu spravedlnosti. Komise ve spolupráci s členskými státy každoročně předloží Evropskému parlamentu a Radě Zprávu o opatřeních přijatých pro implementaci tohoto článku.“

<sup>49</sup> Toto pravidlo se ovšem objevuje až ve verzi CJ z r. 2000.



Princip kooperace prokazuje slabost klasického mezinárodněprávního systému, jenž se zakládá na srvcované rovnosti států. Chybí-li členským státům EU politická vůle k ratifikaci, zůstávají i prospěšné smluvní instrumenty nezávazné (chybí souhlas států být smlouvou vázán). Právní situaci ještě zatěžuje předmětné překrývání řady smluv, směšování jejich právních základů a krajní složitost problematiky.

**Princip harmonizace** sleduje dosažení zvýšeného souladu vnitrostátních právních řádů členských států EU v odvětví trestního práva. Harmonizace však neusiluje o unifikaci, coby dílčí sjednocení vnitrostátní úpravy trestní, nýbrž chce překonat nejnápadnější rozdíly mezi národními právními řády členů EU. Nástrojem harmonizace může být mezinárodní smlouva jako vnější forma mezinárodního práva, která je převzala do práva ES. Harmonizačními prostředky se mohou stát i akty orgánů ES jako jsou nařízení či doporučení. Doporučení, která nepoživají závaznost a tudíž nejsou právními akty, zpravidla zahrnují intelektuální složku – pravidlo chování – a mohou mít politický vliv na obsah vnitrostátní regulace. Naproti tomu nařízení bezprostředně zavazují členské státy, jakož i vnitrostátní subjekty.

Corpus Juris byl původně publikován ve francouzské a anglické verzi. V současné době již však existují verze italská, španělská a holandská, německá, a mnohé další, dokonce i ve střední a východní Evropě.<sup>50</sup>

Po neformálním „připomínkovém procesu“ v jednotlivých členských, a za pomoci expertů u některých kandidátských, zemí<sup>51</sup> byl Corpus Juris přepracován. V zásadě se přepracování a doplnění dotklo sféry ochrany základních lidských práv a svobod. Vznikla tak verze označovaná jako Corpus Juris 2000.<sup>52</sup> Těto verzi předcházelo zpracování studie, vyžádané na základě požadavku Evropského parlamentu vůči Evropské komisi v r. 1997. Studie byla zaměřena na dvě skupiny problémů. První se týkala proveditelnosti Corpus Juris ve vztahu k národnímu právu členských států. Zahrnovala analýzu právního rámce a otázky kompatibility s ústavním právem, trestním právem hmotným a procesním analýzou jednoho článku po druhém. Tuto část studie zpracovávali experti jednotlivých států. Druhý okruh otázek se týkal zvláštních problémů horizontální spolupráce mezi členskými státy a vertikální spolupráce mezi členskými státy a EU. Pro každou skupinu těchto otázek byla zvolena skupina významných zemí. Pro otázky obchodního tajemství, bankovního tajemství a možnosti odmítnutí právní pomoci bylo přizváno též Švýcarsko. Studie byla zpracována v letech 1998–1999.<sup>53</sup> V průběhu prací byla ze strany institucí EU (Evropský parlament, Komise, OLAF) věnována maximální pozornost široké prezentaci výsledků a bylo přihlíženo k četným připomínkám i kritice. Ve Florencii (6. 6.–7. 5. 1999) byly všechny návrhy diskutovány všemi experty zúčastněnými na studii, a za účasti expertů z tehdy kandidátských zemí a výsledkem bylo právě vypracování dosud poslední verze Corpus Juris 2000. V projektu došlo ke zdokonalení skutkových podstat, postavení jednotlivých účastníků řízení, propracování organizace a působnosti evropského veřejného žalobce, ale i zavedení nových institutů jako je evropský zatykač nebo soudce svobod, atd.

Zdá se, že tím byla teoretická hodnota opusu vyčerpána. Praktické výsledky této práce se však stále více (i když spíše fragmentovitě) objevují v evropské legislativě (evropský zatykač, evrop-

<sup>50</sup> Pozn. Do češtiny byly přeloženy obě verze, tedy Corpus Juris (Fenyk, J. – Jílek, D., Brno 1997) i Corpus Juris 2000 (Fenyk, J. – Kloučková S., Brno 2001).

<sup>51</sup> Např. Fenyk, J.: Report on Penal and Administrative Sanctions, Settlement, Whistleblowing and Corpus Juris in the Czech Republic, Trier 2001.

<sup>52</sup> Delmas – Marty, M. – Vervaele, J. A. E.: Corpus Juris 2000, Trestněprávní ustanovení za účelem ochrany financí Evropské unie, Intersentia Groningen – Antverp – Cambridge, 2001, překlad do češtiny pro české vydání Fenyk, J. – Kloučková, S., vydavatelství Sypťák Brno 2001.

<sup>53</sup> Výsledky byly následně publikovány ve 4 svazcích – Intersentia Groningen – Antverp – Cambridge, 2001 (I. potřeba, legitimita, proveditelnost CJ, II.–IV. Horizontální syntézy srovnávacího práva o proveditelnosti CJ).



ský veřejný žalobce, atd.). Významně k tomu přispěla zejména Amsterdamská smlouva, která otevřela možnost zdůraznit význam národního trestního práva v procesu evropské integrace.

Boj proti závažné kriminalitě je neuzavřeným procesem. Přetrvávající stav je v některých aspektech kritický, i když diskuse a kroky EU po útocích na cíle na USA 11. září 2001 znamenají obrat i ve vývoji integrace tohoto druhu (urychlení vypracování návrhu evropského zatýkacího rozkazu).

V oblasti **vydávání** nutno zmínit Úmluvu o zjednodušeném vydávacím řízení mezi státy Evropské unie z 10. 3. 1995,<sup>54</sup> která přinesla propracovanou úpravu tohoto institutu a Úmluvu o vydávání mezi členskými státy Evropské unie z 27. 9. 1996,<sup>55</sup> která na základě principu vzájemné důvěry narušila hned několik vůdčích principů vydávání (omezení zásady oboustranné trestnosti, průlom do zásady nevydávání vlastních občanů, odstranění pojmu politický trestný čin atd.). Tyto smlouvy však nevstoupily v platnost a s ohledem na nahrazení vydávání postupem předávání na základě evropského zatýkacího rozkazu (viz dále) již přestaly být aktuální.

V oblasti **justiční spolupráce v trestních věcech** představuje významný akt Společný postup o vytvoření **Evropské justiční sítě** z 29. 6. 1998.<sup>56</sup> Cílem bylo zlepšení justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU, zejména v boji proti závažné trestné činnosti, páchané velkými – nadnárodními – zločineckými organizacemi. Byla vytvořena síť tzv. **kontaktních míst** z ústředních orgánů pro mezinárodní justiční spolupráci. V každém členském státě se může zřídit i více kontaktních míst, pokud je to v souladu s jeho právním řádem a potřebou boje proti závažné trestné činnosti. Komise pak zřídila jedno kontaktní místo a tím je OLAF (European Anti-fraud Office). OLAF však je orgánem administrativního vyšetřování a nikoli orgánem činným v trestním řízení, což je jedním z projevů schizofrenního přístupu EU k otázce ochrany finančních zájmů ES.

Fungování Evropské justiční sítě zahrnuje následující :

- usnadňování vhodného propojení mezi kontaktními místy v různých členských státech EU,
- pravidelné setkávání zástupců členských států,
- nepřetržité poskytování určitého množství aktualizovaných informací (např. telefonicky).

Správu Sítě provádí Generální sekretariát Rady EU. Každé kontaktní místo je vybaveno aktualizovaným **seznamem kontaktních bodů a jmenným seznamem osob**, které za kontaktní body v jednotlivých státech jednájí. Význam této sítě spočívá zejména v **neformálním styku** mezi příslušnými orgány, jehož prostřednictvím sice nemůže být řádná mezinárodní justiční spolupráce v trestních věcech nahrazena, ale přinejmenším usnadněna.

Na usnadnění justiční spolupráce v trestních věcech se dále zaměřily zejména Společný postup o rámci pro výměnu styčných justičních úředníků za účelem zlepšení justiční spolupráce mezi členskými státy Evropské unie z 22. 4. 1996<sup>57</sup> a Společný postup o platných zvyklostech ve vzájemné pomoci v trestních věcech z 29. 6. 1998.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Úřední věstník C 78, 30. 3. 1995, str. 2–5.

<sup>55</sup> Úřední věstník C 313, 23. 10. 1996, str. 12–17.

<sup>56</sup> Úřední věstník L 191, 7. 7. 1998, str. 4 a n.

<sup>57</sup> Úřední věstník L 105, 27. 4. 1996, str. 1–2.

<sup>58</sup> Úřední věstník L 191, 7. 7. 1998, str. 1–3.



Jako další příklad snah EU v trestněprávní oblasti možno uvést např. Společný postup ohledně postupu v boji proti rasismu a xenofobii z 15. 7. 1996,<sup>59</sup> Společný postup o trestním postihu účasti na zločinecké organizaci v členském státě EU z 21. 12. 1998,<sup>60</sup> Společný postup o praní peněz, identifikaci, vypátrání, zmrazení, zajištění a konfiskaci nástrojů a výnosů ze zločinu ze 3. 12. 1998<sup>61</sup> či Společný postup o korupci v soukromém sektoru z 22. 12. 1998.<sup>62</sup>

### c) *Shrnutí*

Celkově lze přínos Maastrichtské smlouvy hodnotit kladně, neboť dosa-  
vadním snahám vyvíjeným v rámci evropské politické spolupráce poskytla jednotný  
institucionální a právní rámec. To vychází z hlubokého uvědomění si v rovině politic-  
ké, že hospodářská integrace nemůže při úrovni, jíž bylo dosaženo, zůstat osamocena,  
že při této úrovni hospodářské integrace je třeba jednotněji vystupovat navenek na poli  
mezinárodním (prováděním společné zahraniční a bezpečnostní politiky), důsledně  
zabezpečit volný pohyb osob, čelit z toho plynoucím bezpečnostním rizikům, chránit  
finanční zájmy ES a jednotně postupovat také proti organizovanému zločinu a dalším  
druhům trestné činnosti. Z hlediska justiční spolupráce v trestních věcech spočívá nej-  
větší význam Maastrichtské smlouvy právě v postavení této oblasti do centra společ-  
ného zájmu EU, i když samotné fungování institucionálního a právního rámce III. pilí-  
ře nepostrádalo jisté nedostatky. Za největší z nich bývají kromě zmíněné nejasnosti  
právní povahy společných postojů a společných postupů a hlemýžďího tempa ratifika-  
cí úmluv považovány požadavek jednomyslnosti při rozhodování v Radě EU a nedo-  
statečná role Evropského parlamentu v legislativním procesu.<sup>63</sup> Tato nedostatečná role  
Evropského parlamentu znamenala sníženou demokratickou kontrolu legislativních  
procesů na úrovni EU a tím i jejich sníženou legitimitu. Nevyjasněná právní povaha  
a nedostatečné implementační mechanismy zejména u společných postupů zpravidla  
znamenaly jejich sníženou efektivitu. U úmluv se projevila zjevná nechuť členských  
států k ratifikaci, takže až příliš často úmluvy z tohoto období nevstoupily v platnost  
dodnes.

## C. OBDOBÍ OD VSTUPU AMSTERDAMSKÉ SMLOUVY V PLATNOST DO PŘEDPOKLÁDANÉHO VSTUPU SMLOUVY O ÚSTAVĚ PRO EVROPU V PLATNOST

### a) *Obecná charakteristika*

Amsterdamská smlouva, která vstoupila v platnost dne 1. 5. 1999, s sebou  
přinesla velmi významný posun spolupráce v oblasti trestního práva. III. pilíř EU znač-  
ně zeštíhlil, náleží do něj pouze policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, když  
oblasti bezprostředně spojené s volným pohybem osob byly přesunuty do I. pilíře

<sup>59</sup> Úřední věstník L 185, 24. 7. 1996, str. 5–7

<sup>60</sup> Úřední věstník L 351, 29. 12. 1998, str. 1–3

<sup>61</sup> Úřední věstník L 333, 9. 12. 1998, str. 1–3

<sup>62</sup> Úřední věstník L 358, 31. 12. 1998, str. 2–4

<sup>63</sup> Viz White, S.: *Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight against Fraud and Corruption*, Kluwer Law International, Hague, London, Boston 1998, str. 191.



(komunitarizovány či zespolečenšeny), na druhé straně je však charakterizován především větší propracovaností a širší účastí orgánů EU. V této souvislosti je třeba zmínit, že nový článek 42 Smlouvy o EU počítá s možností přenesení zbytku III. pilíře do I. pilíře na základě jednomyslného rozhodnutí Rady vydaného z podnětu Komise či členského státu a po konzultaci Evropského parlamentu. V takovém případě Rada zároveň rozhodne o příslušném hlasovacím postupu a doporučí členským státům, aby její rozhodnutí přijaly v souladu se svými ústavními předpisy.

Zmíněná větší propracovanost je zřejmá již z úvodního ustanovení nové hlavy VI. Smlouvy o EU, které definuje cíle ustanovení o policejní a justiční spolupráci v trestních věcech. Oproti Maastrichtské smlouvě zde došlo k přeformulování hlavního cíle spolupráce v oblasti III. pilíře a především přibylo stanovení prostředků k jeho dosažení. Tímto cílem je podle článku 29 Smlouvy o EU poskytovat občanům EU v prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti vysokou úroveň ochrany, a to rozvíjením společného postupu členských států v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, předcházením rasismu a xenofobii a jejich potíráním, přičemž tohoto cíle se dosáhne předcházením organizovanému i neorganizovanému zločinu a jeho potíráním (vyjmenovány jsou zde druhy trestné činnosti, na které je především třeba zaměřit pozornost – terorismus, obchod s lidmi, trestné činy proti dětem, obchod s drogami, se zbraněmi, korupce a podvod) prostřednictvím:

- užší spolupráce policejních, celních a jiných příslušných orgánů členských států přímo nebo prostřednictvím Evropského policejního úřadu (Europolu),
- užší spolupráce justičních a jiných příslušných orgánů členských států (viz dále sub a)-d) a postup dle článku 32),
- sblížováním předpisů trestního práva členských států (viz dále sub e)), je-li to nezbytné.

Společný postup v oblasti justiční spolupráce v trestních věcech podle článku 31 Smlouvy o EU zahrnuje:

- a) usnadňování a urychlování spolupráce příslušných ministerstev a soudních nebo obdobných orgánů členských států v trestním řízení a při výkonu rozhodnutí,
- b) usnadňování vydávání mezi členskými státy,
- c) zajišťování slučitelnosti příslušných předpisů členských států, pokud je to nezbytné ke zlepšení této spolupráce,
- d) předcházení kompetenčním konfliktům mezi členskými státy,
- e) postupné přijímání opatření k zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestných činů a trestech v oblasti organizovaného zločinu, terorismu a nedovoleného obchodu s drogami.

Amsterdamská smlouva dále přinesla jisté změny ohledně právních nástrojů III. pilíře. Jedná se o následující nástroje, které s dále uvedenými výjimkami Rada EU přijímá jednomyslně:

- a) **Společné postoje** podle článku 34 odstavec 2 písm. a), které vymezují přístup EU k určité otázce a které členské státy podle článku 37 hájí v mezinárodních organizacích a na mezinárodních konferencích, jichž se účastní. Povaha těchto nástrojů nedoznala ve srovnání s úpravou dle Maastrichtské smlouvy změn. Sama Smlouva o EU ani v amsterdamském znění povahu tohoto nástroje blíže nevynezuje.



- b) **Rámcová rozhodnutí** podle článku 34 odstavec 2 písmeno b) za účelem sblížení zákonů a jiných předpisů členských států, která jsou pro členské státy závazná co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům, a která nejsou bezprostředně účinná. Rámcová rozhodnutí jsou jedním ze dvou druhů právních nástrojů III. pilíře, které nahrazují společné postupy podle Maastrichtské smlouvy. Závazností svého cíle a volností ponechanou členským státům ohledně prostředků k jeho dosažení se tyto právní akty podobají směrnicím. Na rozdíl od směrnic je však u rámcových rozhodnutí Smlouvou o EU výslovně vyloučen přímý účinek.
- c) **Rozhodnutí** podle článku 34 odstavec 2 písmeno c), která jsou přijímána za jakýmkoli účelem, který je v souladu s cíli hlavy VI. Smlouvy o EU, s výjimkou sblížení zákonů a jiných předpisů členských států, a která jsou závazná, nikoli však bezprostředně účinná. Tato rozhodnutí jsou druhým druhem právních nástrojů III. pilíře nahrazujícím společné postupy.
- d) **Úmluvy** podle článku 34 odstavec 2 písmeno d), které může Rada vypracovat a doporučit členským státům k přijetí v souladu s jejich ústavními předpisy. Obecná charakteristika těchto úmluv zůstává stejná jako u úmluv podle dřívější úpravy, nicméně zde došlo k některým dílčím změnám. Vzhledem ke stanovení fakultativní pravomoci Evropského soudního dvora rozhodovat o předběžných otázkách mj. ohledně výkladu úmluv podle hlavy VI. přímo ve Smlouvě o EU není třeba stanovit tuto pravomoc v těchto úmluvách, jak předpokládala předchozí úprava. Za účelem urychlení vstupu v platnost úmluv podle hlavy VI. stanoví článek 34 odstavec 2 písmeno d) nově členským státům povinnost zahájit odpovídající postupy směřující k přijetí takové úmluvy v souladu se svými ústavními předpisy ve lhůtě stanovené Radou. Stejný účel má i další nové ustanovení v článku 34 odstavec 2 písmeno d), podle něhož není-li v těchto úmluvách stanoveno jinak, vstoupí v platnost, jakmile budou přijaty alespoň polovinou členských států, a to ve členských státech, které je přijaly. Jednotlivé úmluvy podle hlavy VI. dosud vyžadovaly ke svému vstupu v platnost přijetí všemi členskými státy EU.
- e) **Opatření, která jsou nezbytná k provedení rozhodnutí na úrovni EU**, podle článku 34 odstavec 2 písmeno c), která Rada přijímá kvalifikovanou většinou.
- f) **Opatření k provedení úmluv** podle článku 34 odstavec 2 písmeno d), která přijímá Rada dvoutřetinovou většinou hlasů smluvních stran.

U nástrojů sub e) a f) došlo ve srovnání s předchozí úpravou pouze k určitému zpřesnění způsobů jejich přijímání a u opatření k provedení rozhodnutí bylo, na rozdíl od opatření k provedení společných postupů, výslovně stanoveno, že jde o opatření na úrovni EU.<sup>64</sup>

Vývoj spolupráce ve III. pilíři v postamsterdamském období osvětlují zejména následující dva dokumenty. V období mezi podpisem Amsterdamské smlouvy a jejím vstupem v platnost byl na základě výzvy Evropské rady z jejího zasedání v Cardiffu vypracován Akční plán Rady a Komise o nejlepších způsobech provádění ustanovení Amsterdamské smlouvy o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti

<sup>64</sup> K právním aktům III. pilíře viz též dílo uvedené sub 30, str. 34 a n.



a spravedlnosti,<sup>65</sup> jehož text byl přijat Radou dne 3. 12. 1998. Další politické směrnice v oblasti justice a vnitra byly vytyčeny v Závěrech předsednictva<sup>66</sup> zasedání Evropské rady konaného ve dnech 15. a 16. října 1999 v Tampere. Po obsahové stránce oba dokumenty vycházejí ze znalosti věci a neobsahují pouhé prázdné fráze. Akční plán Rady a Komise, tj. orgánů, které mají dané úkoly realizovat, je samozřejmě přesnější a jednoznačnější, nejprve dále rozpracovává cíle spolupráce ve III. pilíři EU, poté na základě jasně formulovaných kritérií určuje priority této spolupráce a hlavně lhůty pro jednotlivá opatření. Nicméně i dokument z Tampere, pocházející od Evropské rady jakožto orgánu tvorby politické vůle EU, v rámci výzev adresovaných Radě, Komisi a členským státům uvádí některá poměrně konkrétní praktická opatření a u některých výzev stanoví i lhůty pro jejich splnění.

Z Akčního plánu vyplynuly v trestněprávní oblasti zejména tyto priority:

- zdokonalit Evropskou justiční síť
- dokončit a provést úmluvu o vzájemné pomoci v trestních věcech a dodatkový protokol
- zjednodušit vydávání osob mezi členskými státy
- posílit boj proti praní špinavých peněz
- zjednodušit a urychlit přeshraniční spolupráci mezi příslušnými ministerstvy a justičními nebo obdobnými orgány členských států
- zahájit proces vedoucí k zjednodušení vzájemného uznávání a výkonu rozhodnutí v trestních věcech
- vyhodnocovat roli justičních orgánů ve vztahu k EUROPOLU
- vyhodnocovat a hledat způsoby, kterými mohou justiční nebo obdobné státní orgány působit na území jiného členského státu
- vyhodnotit možnosti věcného a formálního zlepšení řízení o vydávání, zejména pak předpisy o zkracování lhůt
- zlepšit některé formy přeshraniční spolupráce
- zvážit výměnu informací z trestních rejstříků členských států
- přezkoumat uplatňování zásady *ne bis in idem* v trestním řízení.

Ze Závěrů z Tampere lze z pohledu námi sledované trestněprávní problematiky vyzdvihnout především tyto:

- zavedení skutečného evropského justičního prostoru (přístup k soudům a vzájemné uznávání soudních rozhodnutí, zjednodušení vydávacího řízení mezi členskými státy EU, resp. jeho nahrazení předáním osob, prchajících po pravomocném odsouzení před spravedlností),
- zkvalitnění boje proti kriminalitě na území celé EU (společné vyšetřovací týmy, zřízení Eurojustu atd.).

Hlava VI. Smlouvy o EU byla dílčím způsobem doplněna a pozměněna Smlouvou z Nice z 26. 2. 2001, která vstoupila v platnost 1. 2. 2003, a to zejména v článcích 29

<sup>65</sup> Akční plán Rady a Komise o nejlepších způsobech provádění ustanovení Amsterdamské smlouvy o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti, text přijatý Radou pro justici a vnitřní věci dne 3. prosince 1998 (199/C 19/01), český překlad zveřejněn např. v díle uvedeném sub 30, str. 177–192.

<sup>66</sup> Závěry předsednictva Zasedání Evropské rady konané ve dnech 15. a 16. října 1999 v Tampere, český překlad zveřejněn např. v Příloze Mezinárodní politiky č. 12/99, str. 2–6.



a 31, do nichž byla zapracována ustanovení o spolupráci prostřednictvím Eurojustu, a v článku 40 o užší spolupráci (flexibilitě), který byl nahrazen novými články 40–40b.

### **Exkurs III. – Haagský program – Posílení svobody, bezpečnosti a spravedlnosti v Evropské unii<sup>67</sup>**

Haagský program přijatý v podobě Závěrů předsednictví ze zasedání Evropské rady v Bruselu ve dnech 4. a 5. 11. 2004 bezprostředně navazuje na předchozí Závěry z Tampere (u nichž byly vytýčeny priority na dobu 5 let) a nastiňuje přístup EU k oblasti svobody, bezpečnosti a spravedlnosti na dobu dalších pěti let. Tím je tento program „rozkrácen“ mezi současné období a období od předpokládaného vstupu Smlouvy o ústavě pro Evropu v platnost, která znamená nemalé změny (viz dále). Haagský program vychází z toho, že i když ne všechny cíle ze Závěrů z Tampere byly splněny, bylo dosaženo dalekosáhlého a koordinovaného pokroku. Jeho cílem je zlepšit všeobecnou schopnost EU a jejích členských států zaručit základní práva, minimální procesní záruky a přístup ke spravedlnosti, poskytovat potřebným osobám ochranu, regulovat migrační toky a kontrolovat vnější hranice EU, bojovat proti organizované mezinárodní trestné činnosti a potlačovat hrozbu terorismu, využívat potenciálu Europolu a Eurojustu, dále prohloubit vzájemné uznávání soudních rozhodnutí a osvědčení v občanských i trestních věcech a odstraňovat právní a soudní překážky soudních sporů v občanských a rodinných věcech s přeshraničními dopady. Evropská rada vyzvala Komisi, aby v roce 2005 předložila akční plán, v němž budou cíle a priority Haagského programu převedeny do konkrétních opatření a který bude obsahovat harmonogram pro přijetí a provedení opatření, jehož naplňování bude sledováno.

Na poli justiční spolupráce v trestních věcech stanoví Haagský program tyto priority:

- obecné zlepšení spolupráce omezováním stávajících právních překážek a posilováním koordinace vyšetřování;
- v oblasti vzájemného uznávání dokončení souhrnného programu opatření k uplatňování zásady vzájemného uznávání rozhodnutí justičních orgánů v trestních věcech (v této souvislosti se výslovně zmiňuje Rámcové rozhodnutí o některých procesních právech v trestním řízení v rámci EU a Rámcové rozhodnutí o evropském příkazu k zajištění důkazů);
- v oblasti sblížení právních předpisů se zmiňuje stanovení minimálních pravidel týkajících se některých aspektů trestního práva procesního a sblížení trestního práva hmotného v otázkách zvláště závažné trestné činnosti s mezinárodním rozměrem, obojí za účelem usnadnění vzájemného uznávání;
- ohledně Eurojustu – zajištění řádného fungování náležitou implementací rozhodnutí o jeho založení členskými státy, zlepšení práce ze strany Eurojustu, po vstupu Smlouvy o ústavě pro Evropu platnost přijetí evropského zákona o Eurojustu.

Pro trestněprávní oblast mají význam rovněž priority stanovené samostatně pro otázky zlepšení výměny informací, terorismus, operativní spolupráci, prevenci trestné činnosti, organizovanou trestnou činnost a korupci, evropskou protidrogovou strategii a budování vzájemné důvěry.

#### *b) Nejdůležitější právní nástroje*

Pravděpodobně nejvýznamnějším právním nástrojem tohoto období se stalo Rámcové rozhodnutí Rady (2002/582/SVV) ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkáacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy.<sup>68</sup> Toto rámcové roz-

<sup>67</sup> Dokument 14292/1/04, REV 1, CONCL 3, Brusel, 8. 12. 2004 (10.12).

<sup>68</sup> Úřední věstník L 190, 18. 7. 2002, strana 1–18.



hodnutí navázalo na Závěry z Tampere a jeho přijetí bylo jednou z odpovědí na požadavek účinnějšího boje proti mezinárodnímu terorismu, zvláště silně akcentovaný po teroristických útocích na USA z 11. 9. 2001.

Z hlediska právních úvah jde o jeden z realizačních milníků principu **evropské teritoriality**, spočívající na vzájemném uznávání, resp. v tomto případě též na systému **volného pohybu rozhodnutí** justičních orgánů v trestních věcech. Původní myšlenka zavést princip evropské teritoriality a v jeho intencích tento způsob zjednodušeného „vydávání“ pochází z projektu Corpus Juris.

Evropským zatýkáčím rozkazem se rozumí rozhodnutí vydané justičním orgánem členského státu s cílem **zatčení a předání (surrender)** požadované osoby jiným členským státem za účelem trestního stíhání **nebo výkonu nepodmíněného trestu odnětí svobody**. Dochází tedy fakticky i právně k nahrazení dosavadního vydávacího řízení (extradition).

Přínos evropského zatýkáčím rozkazu, lze schematicky shrnout do následujících bodů:

- jde o realizaci zásady vzájemného uznávání rozhodnutí justičních orgánů,
- zavádí se přímý styk justičních orgánů,
- došlo k omezení zásad oboustranné trestnosti a speciality, typických pro vydávání,
- zásada nevydávání (resp. nepředávání) vlastních státních občanů, typická pro kontinentální vydávací řízení, byla až na výslovně stanovené případy zrušena,
- dožadovaný justiční orgán je povinen, až na výjimky zatykač provést,
- došlo ke stanovení přesných lhůt omezení osobní svobody osob, které jsou zatčeny na základě evropského zatýkáčím rozkazu.

Právní forma rámcového rozhodnutí, které je závazné pouze co do výsledku a není přímo účinné, vyžaduje, aby podrobná úprava evropského zatýkáčím rozkazu obsažená v rámcovém rozhodnutí byla vnitrostátně provedena přijetím odpovídající právní úpravy ve všech členských státech EU. Již dnes je však zřejmé, že jednotlivé státy vykládají obsah rámcového rozhodnutí různým způsobem, což v praxi přináší neobvyklé potíže, které ilustruje Zpráva Komise vydaná na základě článku 34 Rámcového rozhodnutí o evropském zatýkáčím rozkazu.<sup>69</sup>

Česká republika přijala z ústavního hlediska poměrně kontroverzní úpravu v ustanoveních **§ 404–§ 422 trestního řádu** s účinností od 1. 11. 2004. Jedním z mnoha sporných bodů (kromě toho, zda je třeba provést změny v Ústavě či nikoli) se za základní předmět veřejných diskusí považuje povinnost předat za splnění určitých podmínek k trestnímu stíhání vlastní státní občany. Podrobnosti o realizaci evropského zatýkáčím rozkazu v podmínkách České republiky jsou uvedeny v jedné z dalších kapitol publikace. Na tomto místě lze ke kvalitě vnitrostátního provedení Rámcového rozhodnutí o evropském zatýkáčím rozkazu v České republice uvést, že Česká republika byla zmíněnou Zprávou Komise zařazena mezi státy, u nichž je stále potřeba vyví-

<sup>69</sup> REPORT FROM THE COMMISSION based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States, Brussels, 23. 2. 2005, COM(2005) 63 final, a příloha této zprávy – COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Annex to the REPORT FROM THE COMMISSION ..., Brussels, 23. 2. 2005, SEC (2005) 267.



jet snahu za účelem nastolení souladu s rámcovým rozhodnutím. Hlavním důvodem tohoto nelichotivého postavení je, že český zákonodárce v přímém rozporu s Rámcovým rozhodnutím o evropském zatýkacím rozkazu omezil použití ustanovení o evropském zatýkacím rozkazu pouze na skutky spáchané ode dne účinnosti těchto novel, tj. od 1. 11. 2004 (viz přechodné ustanovení článku II odstavec 2 novely trestního řádu – zákona č. 539/2004 Sb.). Důsledkem tohoto kroku českého zákonodárce je, že žádostem o vydání pro skutky spáchané před 1. 11. 2004 hrozí ze strany členských států EU, které namísto vydávání realizují předávání na základě evropského zatýkacího rozkazu, odmítnutí, takže ohledně těchto skutků paradoxně dochází ke zhoršení spolupráce.<sup>70</sup>

Proti formě rámcového rozhodnutí však lze vznést mnohem zásadnější námitky. Problémy vyvolává situace, kdy režim upravený rámcovým rozhodnutím, respektive jeho vnitrostátním provedením, má nahradit předcházející úpravu o témže předmětu obsaženou ve formě mezinárodní smlouvy. Rámcové rozhodnutí totiž jako jednostranný akt Rady EU, tedy nikoli členských států, sloužící ke sblížení zákonů a jiných předpisů členských států, tedy nikoli ke změně jejich mezinárodněprávních závazků, a postrádající bezprostřední účinek, tedy bez přímého vlivu na práva a povinnosti jednotlivců, nemůže samo o sobě nic měnit na mezinárodněprávních smluvních závazcích členských států, zejména nahrazovat či modifikovat závazky, které pro členské státy vyplývají z mezinárodních smluv. Na základě rámcového rozhodnutí jsou členské státy povinny přijmout prováděcí vnitrostátní právní úpravu, ovšem v souladu se zásadou mezinárodního práva *Pacta sunt servanda* se nemohou dovolávat svého vnitrostátního práva jako důvodu neplnění mezinárodní smlouvy, takže jejich závazky z mezinárodních smluv zůstanou rámcovým rozhodnutím, respektive jeho vnitrostátním provedením, nedotčeny. K vnitrostátnímu provedení rámcového rozhodnutí tedy musí přistoupit vyloučení aplikace příslušné mezinárodní smlouvy v souladu s předpisy mezinárodního smluvního práva. Pokud jde o Rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu, zde k vyloučení aplikace úmluv uvedených v článku 31 odstavec 1 tohoto rámcového rozhodnutí postačí učinění oznámení podle článku 28 odstavec 3 Evropské úmluvy o vydávání ze 13. 12. 1957<sup>71</sup>, nicméně praxe členských států není v tomto ohledu jednotná, neboť ne všechny takové oznámení učinily a u těch členských států, které takové oznámení učinily, se jeho účinky značně liší.

Snad nejdále zašel v kritice Rámcového rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu Gert Vermeulen, který zpochybnil jeho legitimitu a platnost. V návaznosti na podrobnou argumentaci dochází k závěru, že Smlouva o EU neobsahuje právní základ pro Rámcové rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu, neboť rámcové rozhodnutí podle své definice v článku 34 odstavec 2 písmeno b) Smlouvy o EU slouží pouze ke sblížení zákonů a jiných předpisů členských států a může se proto uplatnit pouze při zavedení minimálních norem o skutkových podstatách trestných činů a trestech

<sup>70</sup> K tomuto závěru dochází rovněž zpráva sub 69, str. 3, a bohužel jej potvrzují i první praktické zkušenosti s některými, raději nejmenovanými, členskými státy EU.

<sup>71</sup> Blíže ke vztahu rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv viz Polák, P.: Meze možností právní úpravy justiční spolupráce v trestních věcech rámcovým rozhodnutím, Právní rozhledy č. 17/2004, str. 630 a n.



v oblasti organizovaného zločinu, terorismu a nedovoleného obchodu s drogami, jak má na mysli článek 31 písmeno e) Smlouvy o EU. V ostatních oblastech společného postupu podle článku 31 písmeno a) – d) Smlouvy o EU (včetně ulehčení vydávání mezi členskými státy podle článku 31 písmeno b) Smlouvy o EU) nutno nadále použít úmluvu podle článku 34 odstavec 2 písmeno d) Smlouvy o EU. Rada EU proto neměla pravomoc v Rámcovém rozhodnutí o evropském zatýkacím rozkazu (článek 31) stanovit, že toto rámcové rozhodnutí nahrazuje vyjmenované mezinárodní smlouvy o vydávání. Rámcové rozhodnutí je pro tento účel neadekvátní také z toho důvodu, že zatímco úmluva podléhá schválení národními parlamenty, rámcové rozhodnutí je aktem Rady složené z ministrů, tedy představitelů moci výkonné, který jsou národní parlamenty zavázány vnitrostátně provést ve svém právním řádu. Vlády členských států EU tedy nejsou nadále závislé na schvalování mezinárodních smluv parlamenty, které jsou tak vyloučeny ze hry, což stává Montesquieuho teorii o rozdělení moci na hlavu.<sup>72</sup> Ve světle tohoto názoru by nebylo možno našemu zákonodárci vyčítat, že se odchýlil od „diktátu“ moci výkonné a omezil aplikaci evropského zatýkacího rozkazu datem spáchání skutku, a negativní důsledky pro spolupráci s členskými státy EU v oblasti vydávání / předávání by bylo třeba připsat na vrub neadekvátnímu užití formy rámcového rozhodnutí ze strany Rady EU.

Zásadní krok ke zdokonalení mezinárodní justiční spolupráce v rámci EU představuje **Úmluva o vzájemné pomoci ve věcech trestních mezi členskými státy EU ze dne 29. 5. 2000.**<sup>73</sup> Účelem úmluvy je zlepšení justiční spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU při zachování základních práv a svobod jednotlivce. Úmluva nenahrazuje, ale doplňuje předchozí úmluvy, zejména Evropskou úmluvu o vzájemné pomoci ve věcech trestních ze dne 20. 4. 1959.

Úmluva oproti dosavadní úrovni spolupráce významně posouvá oblast vzájemné pomoci vpřed, vedena principem vzájemné důvěry (především ve strukturu a fungování justičních systémů členských států a schopnost všech členských států zajistit spravedlivý proces (*fair trial*)) vyjádřeným v její preambuli, a s cílem zdokonalit a posílit vzájemnou pomoc mezi členskými státy, aby byla poskytována rychle, efektivně a v souladu se základními principy právních řádů členských států, právy jednotlivce a principy Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950. Velmi kladně je třeba ohodnotit zejména rozšíření věcné působnosti mateřských smluv o vzájemné pomoci na řízení o některých správních deliktech (tzv. správní právo trestní) (článek 3), které umožňuje překonat rozdíly v právní kvalifikaci některých totožných jednání (v jednom členském státě jako trestný čin, v jiném jako stanovený druh správního deliktu), ustanovení o způsobu vyřizování dožádání včetně stanovení postupu pro řešení sporných případů (článek 4), které zvýší použitelnost důkazů získaných formou dožádání v dožadujícím státě při zachování náležitého respektu pro právní řád dožadovaného státu, a zavedení přímého zasílání písemností osobám na území jiného členského státu a přímého styku justičních orgánů členských států jako pravidla s jistými nezbytnými výjimkami

<sup>72</sup> Viz Professor Gert Vermeulen: Opinion regarding a European arrest warrant in respect of the enforcement of a penalty in France, 15. 8. 2004, předloženo jako příloha procesního stanoviska obhájky Ivese Lambrechta před Indictment Division in Gent.

<sup>73</sup> Úřední věstník C 197, 12. 7. 2000, str. 3–23.



(články 5 a 6). Tato zdokonalení umožňují co možná nejvíce přizpůsobit stávající systém vzájemné pomoci podmínkám volného pohybu osob, v nichž jsou zejména dvě posledně zmíněné formy vzájemné pomoci podle článku 5 a 6 a hmatatelný důsledek vyšší vzájemné důvěry v právní systémy mezi členskými státy v podobě článku 4 naprostou nezbytností. Obdobně jako tato zdokonalení i nové formy vzájemné pomoci dle článků 8 a 9, tj. předání věcí za účelem jejich vrácení a dočasné předání osoby ve vazbě či ve výkonu trestu, vyplynuly z praktické potřeby takové úpravy.

Ustanovení o výsledcích formou videokonference či telefonické konference (články 10 a 11) jsou odrazem technologického vývoje v podmínkách vzájemné pomoci. Převažujícím účelem dalších nových forem vzájemné pomoci – sledovaných zásilek podle článku 12, společných vyšetřovacích týmů podle článku 13, skrytého vyšetřování podle článku 14 a odposlechu telekomunikačního provozu podle článků 17–22 je potřeba posílit boj proti mezinárodní organizované trestné činnosti.

Nedlouho po svém podpisu a ještě před vstupem v platnost byla úmluva doplněna Protokolem ze 16. 10. 2001.<sup>74</sup> Zmíněný Protokol zejména stanovuje podmínky žádostí o vzájemnou pomoc v oblasti bankovníctví a zjednodušené podmínky dodatečných žádostí o vzájemnou pomoc a rozšiřuje vzájemnou pomoc ve vztahu k fiskálním a politickým trestným činům.

Zmíněná úmluva a protokol bohužel zatím nevstoupily v platnost. Zvýšený tlak na zlepšení spolupráce si vyžádal přijetí Rámcového rozhodnutí o společných vyšetřovacích týmech ze 13. 6. 2002,<sup>75</sup> jehož ustanovení kopírují odpovídající ustanovení úmluvy, a to z toho důvodu, aby tato ustanovení byla ze strany členských států rychleji provedena a jejich použití nebylo vázáno a ratifikací úmluvy.

Nejnovější vývoj ukazuje, že ačkoli zmíněná úmluva nevstoupila v platnost a neměla tak možnost prokázat svou hodnotu pro aplikační praxi, vydává se EU cestou nahrazení vzájemné pomoci postavené na spolupráci členských států režimem založeným na vzájemném uznávání rozhodnutí. Komise přitom nehodlá postupovat nahrazením celého systému vzájemné pomoci novým systémem najednou, ale tzv. krok za krokem. První krok představuje návrh Rámcového rozhodnutí o evropském příkazu k zajištění věcí, dokumentů a údajů pro účely řízení v trestních věcech.<sup>76</sup> Kromě námitek vůči formě rámcového rozhodnutí a jeho způsobnosti nahradit mezinárodní smlouvy, které vzájemnou pomoc v trestních věcech upravují (viz výše) nutno vyjádřit nesouhlas s přístupem tzv. krok za krokem, který zkomplikuje stávající praxi (ohledně některých důkazů bude třeba nadále zpracovávat žádost o právní pomoc, ohledně jiných evropský příkaz, zatímco dosud stačila pouze žádost), navíc lze pochybovat o praktickém přínosu evropského příkazu a jeho „přidané hodnotě“ vůči stávajícímu systému právní pomoci, zdokonalenému shora uvedenou úmluvou a protokolem.

Dalším významným počinem v tomto období se stalo rozhodnutí Rady o zřízení Eurojustu za účelem posílení boje proti závažné trestné činnosti z 28. 2. 2002.<sup>77</sup> Eurojust je orgánem EU, jehož úkolem je především koordinovat provádění mezinárodní

<sup>74</sup> Úřední věstník C 326, 21. 11. 2001, str. 2–8

<sup>75</sup> Úřední věstník L 162, 20. 6. 2002, str. 1–3

<sup>76</sup> Viz Dokument 15221/03, COPEN 119, Brussels, 25 November 2003 (26. 11).

<sup>77</sup> Úřední věstník L 63, 6. 3. 2002, str. 1–13



justiční spolupráce ve vybraných trestních věcech závažné, zejména přeshraniční kriminality. **Není tedy vybaven operativní působností** na území členských států. Eurojust působí prostřednictvím **národních členů**, kteří pracují přímo v sídle Eurojustu v Haagu a zajišťují zde jednak komunikaci směrem k členským státům a naopak, jednak mezi jednotlivými členy navzájem. Organizační strukturu tvoří vedle národních členů národní korespondenti, kolegium, prezident, sekretariát, úředník pro ochranu osobních údajů a společný dohlížecí orgán.

Českou republiku zastupuje v Eurojustu od 1. 5. 2004 státní zástupce Nejvyššího státního zastupitelství, jenž zde plní úkoly jako dlouhodobě přidělený zástupce. Jeho postavení je výhodné proto, že nepřestal být státním zástupcem Nejvyššího státního zastupitelství a současně je národním členem. Proto jeho postavení má znaky téměř operativní působnosti ve vztahu k výkonu právní pomoci dovnitř ČR a současně pak není narušena ani jeho koordinační působnost v Haagu. Podrobnosti fungování Eurojustu jsou uvedeny v jedné z dalších kapitol této publikace.

Z dalších právních nástrojů z tohoto období lze uvést například rámcové rozhodnutí o postavení obětí v trestním řízení z 15. 3. 2001,<sup>78</sup> Rámcové rozhodnutí o boji proti podvodům a padělání bezhotovostních platebních prostředků z 28. 5. 2001,<sup>79</sup> Rámcové rozhodnutí o boji proti terorismu ze 13. 6. 2002,<sup>80</sup> Rámcové rozhodnutí o boji proti obchodování s lidmi z 19. 7. 2002<sup>81</sup> a Rámcové rozhodnutí o boji proti sexuálnímu vykořisťování dětí a dětské pornografii z 22. 12. 2003.<sup>82</sup>

Z připravovaných právních nástrojů nutno kromě návrhu Rámcového rozhodnutí o evropském příkazu k zajištění věcí, dokumentů a údajů pro účely řízení v trestních věcech zmínit návrh Rámcového rozhodnutí o některých procesních právech v trestním řízení v rámci Evropské unie,<sup>83</sup> které ve jménu prosazení zásady vzájemného uznávání v této „první fázi“ zavádí „minimální standardy“ u práva na právní pomoc, práva na tlumočníka, práv osob nezpůsobilých chápat řízení, práva na komunikaci s konzulárním úřadem a práva na poučení podezřelé osoby o právech. Vůči tomuto návrhu lze namítnout, že chybí právní základ pro jeho přijetí, když článek 31 písmeno c) Smlouvy o EU, o který se návrh opírá a který hovoří o zajišťování slučitelnosti příslušných předpisů členských států, pokud je to nezbytné ke zlepšení této spolupráce, takovým základem není, neboť mezi harmonizací těchto procesních práv a zlepšením spolupráce není přímá souvislost. Nevyřešena pak zůstává otázka případné kolize s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva, nehledě na obecné námitky proti formě rámcového rozhodnutí a jeho vztahu k mezinárodním smlouvám (viz výše).

Podstatnější vývoj lze do budoucna očekávat rovněž v oblasti sbližování, vzájemného uznávání a výkonu trestních sankcí,<sup>84</sup> zahrnující mj. aktuální otázky evropského trestního rejstříku a účinků soudních rozhodnutí v trestních věcech na území jiných členských států EU.

<sup>78</sup> Úřední věstník L 82, 22. 3. 2001, str. 1–4.

<sup>79</sup> Úřední věstník L 149, 2. 6. 2001, str. 1–4.

<sup>80</sup> Úřední věstník L 164, 22. 6. 2002, str. 3–7.

<sup>81</sup> Úřední věstník L 203, 1. 8. 2002, str. 1–4.

<sup>82</sup> Úřední věstník L 13, 20. 1. 2004, str. 44–48.

<sup>83</sup> Dokument 9318/04, COPEN 61, Brussels, 7 May 2004 (10. 05).

<sup>84</sup> Viz zejména Green paper on the approximation, mutual recognition and enforcement of criminal sanctions in the European Union, Dokument 9317/04, DROIPE 16, COPEN 60, Brussels, 7 May 2004 (10. 05).



### c) Shrnutí

Pokud jde o zhodnocení dopadu Amsterdamské smlouvy na III. pilíř EU, zejména na justiční spolupráci v trestních věcech,<sup>85</sup> lze shrnout, že Amsterdamská smlouva odráží zvýšený politický důraz na oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech, což se projevuje především v ambiciózním zavedení prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti a nově formulovaném cíli spolupráce v trestních věcech poskytovat v tomto prostoru občanům EU vysokou úroveň ochrany.

Ze čtyř hlavních nedostatků spolupráce v rámci III. pilíře dle Maastrichtské smlouvy (viz výše) se Amsterdamská smlouva pokusila tři vyřešit. Amsterdamská smlouva zavádí nové právní nástroje s jasněji vymezenou právní povahou (rámcová rozhodnutí a rozhodnutí namísto dřívějších společných postupů), nicméně praxe používání rámcových rozhodnutí v oblastech dosud upravených mezinárodními smlouvami, které mají být úpravou obsaženou v rámcových rozhodnutích nahrazeny, vyvolaná laxním přístupem členských států k ratifikaci úmluv III. pilíře v kontrastu s naléhavou potřebou posílení spolupráce v návaznosti na teroristické útoky z 11. 9. 2001, vede k dosti rozpačitým závěrům, jak dokládá rámcové rozhodnutí o evropském zatýkáacím rozkazu, a do budoucna lze očekávat nemalé problémy i u dalších rámcových rozhodnutí (zejména evropský příkaz k zajištění věcí, dokumentů a údajů pro účely řízení v trestních věcech). Vstup v platnost u úmluv uzavřených v rámci III. pilíře již sice není vázán na ratifikaci všemi členskými státy, postačí ratifikace polovinou z nich, ovšem na příkladu Úmluvy o vzájemné pomoci ve věcech trestních mezi členskými státy EU lze demonstrovat, že zlepšení nenastalo, a také v oblasti vzájemné pomoci ve věcech trestních se začínají prosazovat rámcová rozhodnutí. Demokratická kontrola a legitimita legislativního procesu v rámci III. pilíře byla na úrovni EU posílena zvýšením úlohy Evropského parlamentu a role národních parlamentů byla akcentována v 9. protokolu k Amsterdamské smlouvě (národní parlamenty mají právo být informovány, ovšem minimální šanci něco ovlivnit), nicméně zvýšené užívání rámcových rozhodnutí vyvolává problémy i v tomto ohledu.

Přes zvýšenou vůli ke spolupráci zůstala oblast policejní a justiční spolupráce v trestních věcech ve III. pilíři jakožto spolupráce mezivládní, nadále charakterizovaná mimo jiné požadavkem jednomyslnosti v rozhodování, což je dáno především citlivostí této oblasti z hlediska státní suverenity. Nicméně požadavek jednomyslnosti byl dle článku 67 Smlouvy o založení ES po přechodnou dobu pěti let od vstupu Amsterdamské smlouvy v platnost zachován i u oblastí převedených ze III. do I. pilíře.

Vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti s cílem poskytovat v tomto prostoru občanům EU vysokou úroveň ochrany s uvedeným cílem svědčí o snaze EU vytvářet a prosazovat vlastní trestní politiku, ovšem bez vlastní trestní jurisdikce a bez způsobilých právních nástrojů. Potřeba zvýšené spolupráce v trestních věcech mezi členskými státy EU je sice nesporná, nicméně měla by být naplňována na nezpochybnitelném právním základě a v nezpochybnitelné právní formě.

<sup>85</sup> K dopadu Amsterdamské smlouvy na celý III. pilíř včetně policejní spolupráce viz dílo uvedené sub 30, str. 46 a n.



Bohužel však právní základ některých nástrojů (viz zejména návrh Rámcového rozhodnutí o některých procesních právech) zůstává pochybný. Nezpochybnitelnou právní formu pak ve většině případů představují mezinárodní smlouvy, jejichž ratifikace bohužel trvá neúměrně dlouhou dobu. Tento fakt by však neměl vést k rozšířenému používání jiných právních nástrojů, které ve svém důsledku mohou spolupráci spíše zkomplikovat. Ingerence EU do trestního práva členských států je stále širší a po obsahové stránce dohání integrace v této oblasti integraci v rámci I. pilíře (EU jako prostor bez vnitřních hranic s volným pohybem, zboží, osob, služeb a kapitálu) – zejména v podobě institutu evropského zatýkacího rozkazu, u něhož se poprvé v praxi projevuje princip evropské teritoriality. Za tímto obsahem však zatím stále výrazně pokulhá právní forma.

#### D. OBDOBÍ OD PŘEDPOKLÁDANÉHO VSTUPU SMLOUVY O ÚSTAVĚ PRO EVROPU V PLATNOST

Na rozdíl od předchozích období, představujících více či méně vzdálenou minulost a přítomnost, lze u tohoto období, které teprve má nastat, zmínit pouze okolnosti, již nyní známé, které by měly ovlivnit následující vývoj. Z obsahového hlediska půjde o realizaci cílů a priorit Haagského programu (viz výše samostatný exkurs), ovšem v novém právním rámci daném Smlouvou o ústavě pro Evropu. Právě na ustanovení této smlouvy se následující řádky zaměřují.

Smlouva o ústavě pro Evropu<sup>86</sup> **zakládá Unii, jíž členské státy svěřují pravomoci k dosažení společných cílů**; Unie koordinuje politiky členských států zaměřené na dosažení těchto cílů a **vykonává komunitárním způsobem pravomoci**, které jí členské státy svěřují (článek I–1). Unie má právní subjektivitu (článek I–7). **Obecným cílem** Unie je podporovat mír, své hodnoty a blahobyt svých obyvatel (článek I–3 odstavec 1). Tento obecný cíl je doplněn dalšími cíli pro jednotlivé oblasti. Mezi těmito cíli se uvádí poskytování občanům Unie **prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti** bez vnitřních hranic (článek I–3 odstavec 2).

Vymezení pravomocí Unie se řídí **zásadou svěřením pravomocí** (Unie jedná v mezích pravomocí svěřených jí Smlouvou členskými státy) a výkon těchto pravomocí zásadami **subsidiarity** (v oblastech, které nespádají do její výlučné pravomoci, Unie jedná pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy na úrovni ústřední, regionální či místní, ale spíše jich z důvodu rozsahu či účinků může být lépe dosaženo na úrovni Unie) a **proporcionality** (obsah ani forma činnosti Unie nepřekročí rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smlouvy) (článek I–11). Tyto zásady jsou dále precizovány v Protokolu o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeném ke Smlouvě. Smlouva rozlišuje tři druhy pravomocí – **výlučnou pravomoc** Unie, **pravomoc sdílenou** Uní s členskými státy a **pravomoc podpůrnou, koordinační a doplňující** (článek I–12). Prostor svobody, bezpečnosti a spravedlnosti náleží do oblasti sdílené pravomoci (článek I–14).

<sup>86</sup> Ke stručné charakteristice Smlouvy o ústavě pro Evropu viz tzv. Fact Sheets na [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).



U **právních nástrojů** (článek I-33) se rozlišují **legislativní akty**, kterými jsou **evropský zákon** a **evropský rámcový zákon**, a **nelegislativní akty**, mezi něž náleží **evropské nařízení**, **evropské rozhodnutí**, **doporučení** a **stanoviska**. Evropský zákon odpovídá současnému nařízení a evropský rámcový zákon současné směrnici, evropské nařízení je akt s obecnou působností, sloužící k provádění legislativních aktů a některých ustanovení Smlouvy. Evropské rozhodnutí je závazné v celém rozsahu, jsou-li v něm uvedeni adresáti, je závazné pouze pro ně. Doporučení a stanoviska nejsou závazná.

**Postup Unie v prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti** zahrnuje:

- přijímání evropských zákonů a rámcových zákonů určených, je-li to nutné, ke sblížení právních předpisů členských států v oblastech uvedených v části III,
- podporu vzájemné důvěry mezi příslušnými orgány členských států, zejména na základě vzájemného uznávání rozhodnutí,
- operativní spolupráci příslušných orgánů členských států specializovaných na předcházení trestných činů a jejich odhalování (článek I-42).

**Základními principy prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti** jsou:

- respektování základních práv a různých právních systémů a tradic členských států,
- solidarita v oblasti společné azylové politiky, imigrace a vnějších hranic,
- koordinace spolupráce,
- vzájemné uznávání rozhodnutí v občanských i trestních věcech (článek III-257).

**Justiční spolupráce v trestních věcech** je upravena v článcích III-270 až III-274. Podle článku III-270 odstavec 1 **evropský zákon nebo rámcový zákon stanoví opatření**, která mají za cíl:

- a) stanovit pravidla a postupy pro zajištění uznávání všech forem rozsudků a rozhodnutí justičních orgánů v celé Unii;
- b) předcházet jurisdikčním konfliktům mezi členskými státy a urovnávat je;
- c) napomáhat dalšímu vzdělávání pracovníků justice;
- d) usnadňovat spolupráci mezi justičními a obdobnými orgány členských států v trestním řízení a při výkonu rozhodnutí.

Podle článku III-270 odstavec 2 **evropský rámcový zákon**, v rozsahu nezbytném pro usnadnění vzájemného uznávání rozsudků a rozhodnutí justičních orgánů a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech s mezinárodním rozměrem a s přihlédnutím k rozdílům mezi právními tradicemi a systémy členských států, **může stanovit** minimální pravidla týkající se:

- a) vzájemné přípustnosti důkazů mezi členskými státy;
- b) práv osob v trestním řízení;
- c) práv obětí trestných činů;
- d) dalších zvláštních hledisek trestního řízení, která Rada předem určila v evropském rozhodnutí, při jehož přijímání rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

Podle článku III-271 **evropský rámcový zákon může stanovit** minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů a sankcí v oblastech mimořádně závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem (terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami a zbraněmi, praní peněz, korupce, padě-



lání platebních prostředků, počítačová trestná činnost a organizovaný zločin. Vyjmenované oblasti trestné činnosti mohou být rozšířeny stejným způsobem jako u minimálních pravidel dle článku III-270 odstavec 2.

Článek III-272 se věnuje opatřením v oblasti předcházení trestné činnosti. Článek III-273 vymezuje zmocnění k vydání evropského zákona o Eurojustu.

Článek III-274 dává Radě zmocnění k vytvoření (z Eurojustu) Úřadu evropského veřejného žalobce na základě evropského zákona, přijatého jednomyslně a po souhlasu Evropského parlamentu, a to pro boj proti trestným činům dotýkajícím se finančních zájmů Unie. Jeho úkolem by, případně ve spojení s Europolem, mělo být vyšetřování a stíhání pachatelů trestných činů proti finančním zájmům Unie vymezených evropským zákonem, ve vztahu k nimž by zastupoval veřejnou žalobu před příslušnými soudy členských států. Evropský zákon má dále určit obecná pravidla pro Úřad evropského veřejného žalobce, podmínky pro výkon jeho funkce, procesní pravidla použitelná pro jeho činnost, včetně přípustnosti důkazů a soudního přezkumu procesních opatření učiněných při výkonu jeho funkce. Evropská rada může ve formě evropského rozhodnutí rozšířit pravomoci Úřadu evropského veřejného žalobce i na boj proti závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem, která se dotýká více než jednoho členského státu (článek III-274 odstavec 4).

Smlouva o ústavě pro Evropu tedy vytváří nový subjekt práva – Unii (Evropskou unii), která do sebe vtělí, respektive nahradí současná Evropská společenství a Evropskou unii, která dosud nebyla vybavena právní subjektivitou, čímž bude vytvořen nový základ pro supranacionální jednání.<sup>87</sup> Dosavadní třípilířová struktura EU, v jejímž rámci se komunitární metoda, charakterizovaná supranacionalitou, uplatňovala pouze v I. pilíři a ve II. a III. pilíři se postupovalo na základě mezivládní spolupráce, se tak přetváří v jednotný systém, v němž se aplikuje již pouze komunitární metoda. Zejména v otázkách, které dosud spadaly do II. a III. pilíře (mj. i pro policejní a justiční spolupráci v trestních věcech), to znamená významný posun oproti dosavadní mezivládní spolupráci.

Orgány Unie získávají od členských států mj. i na poli policejní a justiční spolupráce v trestních věcech pravomoci, které mohou realizovat prostřednictvím kvalitnějších právních nástrojů vybavených vůči národním právním řádům členských států přímým účinkem a předností. Tím důležitější je pak vymezení rozsahu pravomocí svěřených členskými státy Unii. V oblasti tzv. sdílených pravomocí, kam policejní a justiční spolupráce v trestních věcech náleží, bude klíčové, zda a v jaké formě se vyvine „kultura subsidiarity“ usilující o nalezení rovnováhy rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy.<sup>88</sup>

U právních nástrojů dochází k podstatnému zjednodušení a snížení počtu, což by do budoucna mělo usnadnit orientaci v právním řádu Unie. Podstatné je, že jednotlivá zmocnění k vydání navazujících právních nástrojů ve Smlouvě o ústavě pro Evropu současně uvádějí i druh právního nástroje, kterým má být zmocnění realizováno.

<sup>87</sup> Viz Arnold, R.: Evropská ústava: základní dokument pro budoucnost, Právní rozhledy č. 9/2004, str. 316.

<sup>88</sup> Viz dílo uvedené sub 87, str. 319.



V oblasti justiční spolupráce v trestních věcech se sice po obsahové stránce převážně navazuje na dosavadní úroveň spolupráce, ovšem je třeba si uvědomit reálný dopad shora rozebraných skutečností – přenesení části pravomocí členských států v této oblasti na Unii a použití silnějších právních nástrojů.

Podstatným krokem Smlouvy o ústavě pro Evropu směrem k zavedení evropské trestní jurisdikce je zmocnění k vytvoření (z Eurojustu) Úřadu evropského veřejného žalobce. Původní myšlenka navazuje na princip evropské teritoriality a podobně jako evropský zatýkací rozkaz pochází z projektu Corpus Juris. Obecně lze říci, že Evropský veřejný žalobce by v určitých trestních věcech nebo skupinách věcí mohl zcela nahradit dosud existující problémy formalizované justiční spolupráce v přípravném řízení trestním, protože by úkony trestního řízení buď prováděl na území celé Unie sám nebo v těsné součinnosti s příslušnými orgány členských států. Po podání obžaloby by trestní řízení probíhalo před příslušným soudem členského státu. O ochranu základních lidských práv by pečoval „soudce svobod“, také justiční orgán příslušného členského státu. Nicméně transformace Eurojustu není právě nejšťastněji zvoleným řešením, protože Eurojust je koncipován jako jednotka koordinace vzájemné pomoci a nikoli jako orgán činný v trestním řízení. Jeho působnost je proto zcela odlišná a z tohoto pohledu označení „transformace“ nezní příliš smysluplně. Navíc, což je poměrně kuriózní, tvůrci Eurojustu (Rada EU) byli původně zásadně proti zřízení evropského veřejného žalobce v jakékoli podobě a vyzdvihovali údajné výhody koordinace nově vzniklého Eurojustu. Jejich optimismus patrně nebyl na místě, protože Eurojust se zatím tak efektivní, jak se předpokládalo, nejeví a tempo integrace Unie si vyžádá účinnější opatření na ochranu jejích prostředků. Ani kvalitní koordinace, kterou může Eurojust v současné podobě poskytnout, není způsobilá nahradit operativní pravomoc, kterou by disponoval evropský veřejný žalobce. Působnost evropského veřejného žalobce by ovšem měla být stanovena spíše úžeji, aby nedošlo k přetížení tohoto orgánu náročnou agendou.

## 7. ZÁVĚR

Spolu s G. J. M. Corstensem lze konstatovat, že EU je sice zatím vzdálena nové entitě, která upevňuje své právo výkonem vlastní trestní spravedlnosti, nicméně jde tímto směrem.<sup>89</sup> Není pochyb o tom, že pod vlajkou prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti proniká EU do dalších a dalších koutů trestněprávní oblasti, bytostně spjaté se státní suverenitou. S ohledem na mezivládní a koordinační povahu III. pilíře a právní povahu jeho právních nástrojů je zatím nucena spoléhat na ochotu členských států ke spolupráci. Přenesení části pravomocí v trestněprávní oblasti na EU spojené s postupem komunitární metodou a posílením právních nástrojů přináší zásadní průlom, který zřejmě bude dříve či později završen zavedením evropské trestní jurisdikce, k němuž Smlouva o ústavě pro Evropu pokládá základ v podobě zmocnění k vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce, byt

<sup>89</sup> Viz dílo uvedené sub 32, str. 131.



v zamýšlené podobě se jedná o jurisdikci neúplnou, neboť její výkon předpokládá zapojení soudů členských států. Záleží ovšem na občanech a zákonodárných sborech členských států EU, zda cestu tímto směrem podpoří a vysloví se pro Smlouvu o ústavě pro Evropu.

## THE AETIOLOGY OF SOME MANIFESTATIONS OF CRIMINAL LAW IN THE EUROPEAN UNION

### Summary

This work is focused in particular on explaining general questions of law in the European Union, which means primarily clarifying the legal nature of the European Community and the European Union, the essence of European law and its sources, as well as explaining the characteristics of both communal and union law. These introductory remarks are crucial for understanding the subsequent definitions regarding the development of the penal aspects of European law and are directed in particular toward the field affected by criminal law.

Historically, the development of criminal law and the often related stages of development in international judicial cooperation in criminal matters within a European Union context, may be characterised, for example, by period:

- a) Up to the establishment of the European Union
- b) From the establishment of the European Union to the Treaty of Amsterdam
- c) From the Treaty of Amsterdam to the present
- d) After the Treaty establishing a Constitution for Europe

All three of the aforementioned periods are characterised by the advancement of ideas related to so-called European judicial space in criminal matters as the legal instrument of international judicial cooperation. This originated in the period prior to the establishment of the European Union, but initially developed within its framework. Since the middle of the 1990s, the idea of European judicial space in criminal matters was specified in the requirement for introducing the so-called European territoriality requirement. The significance of European territoriality rests in expressing the fiction of a single European Union territory, in which jurisdiction would be performed for citizens of the European Union or persons in the territory of the Union without hindrance caused by state borders or under the conspicuously simplified valid rules of international judicial cooperation in effect prior to the establishment of the European Union.

The period up to the establishment of the European Union is characterised particularly by the conclusion of the so-called Schengen Treaty, particularly the agreement dated June 14, 1985 on the gradual removal of border controls at common borders. This agreement has become the basis for accepting the subsequent document, which is the Implementing Convention, dated June 19, 1990. Although "Schengen" was originally established in the period prior to the Maastricht Treaty, it gradually became clear that the conclusion of the Implementing Convention on Mutual Judicial Cooperation must also affect the European Union itself.

In the era from the Maastricht Treaty, prior to the Treaty of Amsterdam, new legal tools were successfully implemented legally for international judicial cooperation in criminal matters and for the protection of the financial interests of the European Community against perpetration of criminal activity of various types noted directly in the Maastricht Treaty itself.

In the field of protecting the financial interests of the European Community, the Convention on the Protection of the European Community's Financial Interests was finally prepared on July 26, 1995, followed by, the foundation of the European Judicial Network, and leading to the compilation of an opus on the substance and procedure of European criminal law under the title *Corpus Juris*.



In significance, the last period, beginning with the acceptance of the Treaty of Amsterdam, is further increase in the intensity of cooperation in the field of criminal law. The sitting of the European Council in Tampere provided an impetus to the establishment of a section for coordinating international judicial cooperation in select serious criminal matters of trans-national criminality – EUROJUST. The growing threat of international terrorism and the need to fight organised crime within the territory of the European Union have been the impetus for accepting a framework resolution on a European Arrest Warrant. The discussion has advanced on the theme of establishing a single European public prosecutor and the need for introducing a “European evidentiary order” and a European Criminal Record has also come under consideration. It is taken into consideration possible evolution of criminal law after ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe.